

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

2
2021

No 2

IJCSL

2021

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Worker
Of Science Of The Russian
Federation, Honored Lawyer
Of The Russian Federation

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ

*Members of the Editorial
Board*

M.N. Artemenkov,
Candidate of Historical Sci-
ences, Associate Professor

М.Н. Артеменков,
кандидат исторических наук,
доцент

G.A. Vasilevich,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer Of
The Republic Of Belarus
(Republic Of Belarus)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
юрист Республики Беларусь

S.N. Baburin,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Master Of
Sciences

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
деятель науки

A.M. Velichko,
Doctor Of Legal Sciences,
Honoredlawyer Of The Rus-
sian Federation

А.М. Величко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ

G. A. Gadzhiev,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer of
the Russian Federation, Judge
of the Constitutional Court of
the Russian Federation

Г.А. Гаджиев,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
юрист РФ, судья
Конституционного Суда РФ

V.I. Grishin,
Doctor Of Economic Sciences,
Professor

В.И. Гришин,
доктор экономических наук,
профессор

G.S. Gurbanov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

M.L. Davydova,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor

М.Л. Давыдова,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Demetrashvili,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
(Republic Of Georgia)

А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Грузия)

O.G. Karpovich,
Doctor Of Political Sciences,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor

О.Г. Карпович,
доктор политических наук,
доктор юридических наук,
профессор

O. S. Kapinus,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honorary Employee
of the Prosecutor's Office of
the Russian Federation, Rector
of the University of the Pros-
ecutor General's Office of the
Russian Federation

О.С. Капинус,
доктор юридических наук,
профессор, Почетный
работник прокуратуры
РФ, ректор Университета
генеральной прокуратуры
РФ

**EDITORIAL
BOARD**

R. Kvaratskheliya,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
(Republic Of Georgia)

Р. Кварацхелия,
доктор юридических
наук, профессор
(Республика Грузия)

A. I. Klimentko,
Doctor Of Legal Sciences, As-
sociate Professor

А.И. Клименко,
доктор юридических наук,
профессор

O.Yu. Kokurina,
Doctor Of Legal Sciences

О.Ю. Кокурина,
доктор юридических наук

V.A. Kruglov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор

R.A. Kurbanov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer Of
The Russian Federation

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.P. Malakhov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Worker
Of Science Of The Russian
Federation

В.П. Малахов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки Российской
Федерации

N.V. Mikhaylova,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Worker Of
Higher Education Of The
Russian Federation

Н.В. Михайлова,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
работник высшей школы РФ

R.S. Mulukaev,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Worker
Of Science Of Therussian
Federation
Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ

A.M. Murtazaliev,
Doctor Of Legal Sciences
А.М. Муртазалиев,
доктор юридических наук

V.V. Nevinsky,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
Of The Russian Federation,
Corresponding Member Of
The Siberian Office Of Acad-
emy Of Sciences Of The
Higher School Of The
Russian Federation
В.В. Невинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ, член-
корреспондент Сибирского
отделения Академии наук
высшей школы Российской
Федерации

Sh.M. Nuradinov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
Ш.М. Нурадинов,
доктор юридических наук,
профессор

V.V. Oksamytny,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
Of The Russian Federation
В.В. Оксамытный,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
юрист РФ

A.A. Opaleva,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор

A.M. Osavelyuk,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

V. Yu. Panchenko,
Doctor Of Legal Sciences
В.Ю. Панченко,
доктор юридических наук

D.V. Pozharsky,
Doctor Of Legal Sciences,
Associate Professor
Д.В. Пожарский,
доктор юридических наук,
доцент

A.S. Prudnikov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
Of The Russian Federation
А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

T.M. Pryakhina,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor,
Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

V. M. Redkous,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
В.М. Редкоус,
доктор юридических наук,
профессор

R.A. Romashov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Scientist
of Russia
Р.А. Ромашов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки России

V. V. Rossinsky,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation
Б.В. Россинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.E. Safonov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
Of The Russian Federation
В.Е. Сафонов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

K.E. Sigalov,
Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor
К.Е. Сигалов,
доктор юридических наук,
доцент

V. M. Syrykh,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Scientist
Of The Russian Federation
В.М. Сырых,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
деятель науки РФ

N.I. Utkin,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
Of The Russian Federation
Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

A.G. Khabibulin,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор

E.N. Khazov,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

N.M. Chepurnova,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation
Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.I. Chervonyuk,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor
В.И. Червонюк,
доктор юридических наук,
профессор

L.T. Chihladze,
Doctor Of Legal Sciences,
Professor,
Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор

N.D. Eriashvili,
Candidate Of Historical
Sciences, Candidate Of Le-
gal Sciences, Doctor Of Eco-
nomic Sciences, Professor,
Laureate Of The Rf Govern-
ment Prize In The Field Of
Science And Technology
Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук,
доктор экономических
наук, профессор, лауреат
премии Правительства РФ
в области науки и техники

Registration certificate
404498691

Editor in Chief
Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor, honoured worker
of science of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor
Deputy editor in chief

L.T. Chikhladze,
doctor of legal sciences, professor
Scientific secretary

M.V. Saudakhanov,
candidat of legal sciences
Responsible for the edition

M.I. Nikitin,
Editorial office: Chief editor of joint
editorial

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences, candidate
of law, doctor of economics, professor,
laureate of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.
E-mail: professor60@mail.ru

Representations
in Russia:

V.N. Zakaidze
CEO of publishing house
«UNITY-DANA»
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

A. Kldiseli
44 Kazbegi Avenue, Tbilisi
0186, Righteous Georgia
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08) in USA:
D.A. Skhirtladze,
3565 Edencroft Road,
Huntingdon Valley, Pennsylvania
MD, MPH +1 215-760-5939
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com
in Israel:

L.N. Tepman
doctor of economical sciences, professor
3, Tze'Elim, Yokneam
E-mail: tepmn32@list.ru
Distributed by subscription
Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»
Editorial staff and external reviewers are
not responsible for the quality, accuracy
and correctness of citing of works by their
authors. Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of works
solely lies with the

www.unity-dana.ru
www.niion.org

CONTENTS 2/2021

Borisov S.V., Osokin R.B., Truntsevsky Yu.V. Criminal liability for the crimes connected with illegal migration: problems of the legislation and law enforcement.....	8
Gasanov K.K., Vostroknutov A.L., Zykov V.V. Current problems of administrative and legal regulation of social protection of staff of bodies of internal affairs of law enforcement agencies of the Russian Federation.....	13
Dvoretzky M.Yu. Criminal liability of legal entities: problems of the theory and law-enforcement practice.....	20
Zinchenko E.Yu., Hazov E.N. Current problems and modern approaches to development and improvement of federalism in Russia ...	25
Kalgina A.A. About the short story of the Constitution of the Russian Federation concerning continuity of the states	30
Kanayev V.A. Problems of legal regulation of a stop of vehicles by Russian FSB officers at implementation of protection of marine biological resources within the border territory.....	33
Kanayeva Yu.A. Granting premises from fund of specialized (target) appointment as one of forms of realization of the right to housing by staff of bodies of internal affairs	38
Kirsanov A.Yu. About the short story of the Constitution of the Russian Federation of rather parliamentary control.....	42
Kovrigin V.S. Topical issues of definition of objects of housing and municipal services in the context of Article 215.2 of the Criminal Code of the Russian Federation	45
Kodzhoglyan K.A. Restoration and the analysis of DNA from skeletal material in forensic medicine.....	48
Kursayev A.V. Sentencing taking into account violation of the rules of labor protection from the victim.....	52
Luchin V.O., Eriashvili N.D. About features of the constitutional development in the Russian Federation.....	59
Nikonorova Yu.V. Modern approaches of qualification of gangsterism in criminal law of Russia and in the foreign legislation	62
Belova O.A. Legal status of the employee MFC: essence and problems of regulation.....	66
Bukin N.O., Zinchenko E.Yu. The state policy of Russia on the compatriots living abroad in her historical development.....	71
Gunich S.V. Constitutional bases of formation of the all-Russian cultural identity	77
Davletshina L.Kh. The constitutional bases of improvement of an order of encouragement of the employees undergoing vocational education in the educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.....	82
Donskaya M.V. Xenophobia against labor migrants in Russia.....	87
Durnev V.S. About the state council of the Russian Federation	92
Zinchenko E.Yu., Hazov E.N. Constitutional legal status of federal territories and their feature in modern federations.....	94
Zrayeva I.M. Problems of ensuring constitutional rights of children in aspect of interdepartmental interaction of tutorship and guardianship authorities and police officers at confiscation of children from family in the conditions of direct threat for their life and health (experience of legal regulation of the Bryansk region)	100

Kovshevatsky V.I. The legal nature of administrative investigation in production on cases of administrative offenses.....	104
Kuznetsova. Z.N. Constitutional and legal bases of protection of the social rights of children in the Russian Federation	108
Makarenko I.L. Role and law enforcement specifics of the ministry of internal affairs in the issues of control over migration processes	111
Mikhaylenko N.V., Bondar E.O. The architecture of competencies and skills of employees of internal affairs bodies in modern conditions	114
Morozova M.N. On the problem of improving the execution of administrative punishment in the form of confiscation of the subject of an administrative offense in the illegal use of a trademark.....	117
Nuradinov Sh.M., Tuzov L.L. Constitutional legal support of the rights and freedoms of the person and citizen at implementation of operational search activity	121
Olshevskaya A.V. , Popovic O.M. The current state and ways of improving judicial control over the administrative and legal activities of the police	125
Samoylyuk R.N., Mikhaylov A.V. Problems of countering unmanned aerial vehicles in the activities of the internal affairs bodies	128
Serpionova A.I. Combating illegal migration as an element of the Russian Federation's maintenance of international security	134
Tataryan V.G. , Ladygina O.A. Protection of human and civil rights and freedoms in the Republic Of Kazakhstan	137
Ushakina Yu.S. On the question of the reasons for the commission of mass riots	143
Filchukova S.E., Hazov E.N. Social protection of citizens exposed to radiation as a result of the chernobyl disaster	148
Kharlamov S.O. , Makarenko I.L., Mikhaylova A.A. Modern information technologies in the electoral law of Russia	152
Kharlamov S.O., Nechay S.L., Kikot-Glukhodedova T.V. Features of constitutional and legal regulation of the public relations during an era of digital transformation of Russia in 2021-2023	156
Marayev K.E., Tsvetkov A.V. Purpose-a criterion for the effectiveness of the procurement model in the contract procurement system	160
Shurukhnova D.N. , Komovkina L.S. On the issue of improving legislation in the field of internal migration	162
Chervonyuk V.I. Model of organization of public power in the context of amendments - 2020.....	167
Chuvalnikova A.S. Criteria for the conceptuality of state law	174
Murashev P.M., Dzhafarov.N.K. About the novel of the Constitution of the Russian Federation concerning the prosecutor's office.....	177
Chervonyuk V.I., Kalinsky I.V. Federal Territories: Constitutional amendment and constitutional reality.....	180
Samoilov V.D. Sinyansky V.A. Constitutional and methodological problems of theory and practice of Russian education	187
Galuzo V.N. On the constitutional and legal regulation of types of legal proceedings in the Russian Federation.....	191
Pimanov A.K., Dolgiy M.O. On the exclusivity of the court in the administration of justice in the Russian Federation	195
Maraev K.E., Tsvetkov A.V. Purpose-a criterion for the effectiveness of the procurement model in the contract procurement system	198

Председатель

редакционной коллегии

Б.С. Эбзеев,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, заслу-
женный юрист РФ

Шеф-редактор

Е.Н. Хазов,

доктор юридических наук, профессор

Зам главного редактора

Л.Т. Чихладзе

доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,

кандидат юридических наук

Ответственный за издание

М.И. Никитин

Главный редактор

Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили

кандидат исторических наук, кандидат
юридических наук, доктор экономиче-
ских наук, профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области науки и
техники

E-mail: professor60@mail.ru

Представительства

в России:

В.Н. Закаидзе

Генеральный директор издательства

«ЮНИТИ-ДАНА»

123298, Москва,

ул. Ирины Левченко, д. 1

Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии:

А. Кленселли

0177, Тбилиси,

пр. Александре Казбеги, 44

Справедливая Грузия

Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

в США:

Д.А. Схиртладзе,

штат Пенсильвания, г. Хантингдон Вэли,

ул. Эденкрофт Роуд 3565

E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле:

Л.Н. Терман

доктор экономических наук,

профессор

Июкнеам, ул. Цеелим, 8

E-mail: termn32@list.ru

Отпечатано в цифровой типографии

ООО «Буки Веди» на оборудовании

Konica Minolta 105066, Москва, ул. Но-

ворьянская, д. 38, стр. 1, пом. IV

Заказ

Редакция и внешние рецензенты не

несут ответственности за качество,

правильность и корректность цитирова-

ния произведений авторами статей.

Ответственность за качество, правиль-

ность и корректность цитирования про-

изведений несут исключительно авторы

опубликованных материалов.

Борисов С.В., Осокин Р.Б., Трунцевский Ю.В. Уголовная ответственность за преступления, связанные с незаконной миграцией: проблемы законодательства и правоприменения	8
Гасанов К.К., Вострокнутов А.Л., Зыков В.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов Российской Федерации	13
Дворецкий М.Ю. Уголовная ответственность юридических лиц: проблемы теории и правоприменительной практики	20
Зинченко Е. Ю., Хазов Е. Н. Актуальные проблемы и современные подходы к развитию и совершенствованию федерализма в России.....	25
Кальгина А. А. О новелле Конституции Российской Федерации относительно преемственности государств	30
Канаев В.А. Проблемы нормативно-правового регулирования остановки транспортных средств сотрудниками ФСБ России при осуществлении охраны морских биологических ресурсов в пределах приграничной территории	33
Канаева Ю.А. Предоставление жилого помещения из фонда специализированного (целевого) назначения как одна из форм реализации права на жилище сотрудниками органов внутренних дел	38
Кирсанов А.Ю. О новелле Конституции Российской Федерации относительно парламентского контроля.....	42
Ковригин В.С. Актуальные вопросы определения объектов жилищного и коммунального хозяйства в контексте статьи 215.2 УК РФ.....	45
Коджоглян К.А. Восстановление и анализ ДНК из скелетного материала в судебной медицине	48
Курсаев А.В. Назначение наказания с учетом нарушения правил охраны труда со стороны потерпевшего.....	52
Лучин В.О., Эриашвили Н.Д. Об особенностях конституционного развития в Российской Федерации.....	59
Никонорова Ю.В. Современные подходы квалификации бандализма в уголовном праве России и в зарубежном законодательстве	62
Белова О.А. Правовой статус сотрудника МФЦ: сущность и проблемы регулирования	66
Букин Н.О., Зинченко Е.Ю. Государственная политика России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом в ее историческом развитии	71
Гунич С.В. Конституционные основы формирования общероссийской культурной идентичности.....	77
Давлетшина Л.Х. Конституционные основы совершенствования порядка поощрения сотрудников, проходящих профессиональное обучение в образовательных организациях МВД России.....	82
Донская М.В. Ксенофобия в отношении трудовых мигрантов в России.....	87
Дурнев В.С. О Государственном Совете Российской Федерации.....	92
Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях	94
Зраева И.М. Проблемы обеспечения конституционных прав детей в аспекте межведомственного взаимодействия органов опеки и попечительства и сотрудников полиции при отобрании детей из семьи в условиях непосредственной угрозы для их жизни и здоровья (опыт правового регулирования Брянской области).....	100

Ковшевацкий В.И. Правовая природа административного расследования в производстве по делам об административных правонарушениях.....	104
Кузнецова З.Н. Конституционно-правовые основы защиты социальных прав детей в Российской Федерации.....	108
Макаренко И.Л. Правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: специфика и проблемы.....	111
Михайленко Н.В., Бондарь Е.О. Архитектура компетенций и навыков сотрудников органов внутренних дел в современных условиях.....	114
Морозова М.Н. К вопросу о совершенствовании исполнения административного наказания в виде конфискации предмета использования товарного знака.....	117
Нурадинов Ш.М., Тузов Л.Л. Конституционно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.....	121
Ольшевская А.В., Попович О.М. Современное состояние и пути совершенствования судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции.....	125
Самойлюк Р.Н., Михайлов А.В. Проблемы противодействия беспилотным летательным аппаратам в деятельности органов внутренних дел.....	128
Серпионова А.И. Борьба с незаконной миграцией как элемент поддержания Российской Федерацией международной безопасности.....	134
Татарян В.Г., Ладыгина О.А. Защита прав и свобод человека и гражданина в республике Казахстан.....	137
Ушакина Ю.С. К вопросу о причинах совершения массовых беспорядков.....	143
Фильчукова С. Е., Хазов Е. Н. Социальная защита граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 25.....	148
Харламов С.О., Макаренко И.Л., Михайлова А.А. Современные информационные технологии в избирательном праве Российской Федерации.....	152
Харламов С.О., Нечай С.Л., Кикоть-Глуходедова Т.В. Особенности конституционно-правового регулирования общественных отношений в эпоху цифровой трансформации России в 2021-2023 гг.....	156
Мараев К.Е., Цветков А.В. Цель – критерий эффективности закупочной модели в контрактной системе закупок.....	160
Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. К вопросу о совершенствовании законодательства в сфере внутренней миграции.....	162
Червонюк В.И. Модель организации публичной власти в контексте поправок – 2020.....	167
Чувальникова А.С. Критерии концептуальности государственного права.....	174
Мурашев П.М., Джафаров Н.К. О новелле Конституции Российской Федерации относительно прокуратуры.....	177
Червонюк В.И., Калинин И.В. Федеральные территории: конституционная поправка и конституционная реальность.....	180
Самойлов В.Д., Синянский В.А. Конституционно-методологические проблемы теории и практики российского образования.....	187
Галузо В.Н. О конституционно-правовом регулировании видов судопроизводств в Российской Федерации.....	191
Пиманов А.К., Долгий М.О. Об исключительности суда при осуществлении правосудия в Российской Федерации.....	195
Мараев К.Е., Цветков А.В. Цель – критерий эффективности закупочной модели в контрактной системе закупок.....	198

ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «НОВАЯ РЕДАКЦИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ И СОДЕРЖАНИЕ ВНЕСЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ И ПОРЯДОК ВСТУПЛЕНИЯ ИХ В ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ»



Принятые в рамках конституционной реформы 2020 г. поправки к Конституции Российской Федерации 1993 г., безусловно, являются эпохальными. В Российской Федерации эти изменения связаны не только с новыми социальными и экономическими угрозами, но и с динамикой конституционного регулирования важнейших государственных и общественных институтов, отражающей сложившиеся к настоящему времени тенденции их развития.

Одна из важнейших новелл, предложенных Президентом Российской Федерации, – закрепление в тексте Основного закона правовой конструкции «единая публичная власть», а также внедрение в его нишу всех уровней власти, в том числе и местного самоуправления.

Положения о единстве публичной власти создают потенциал для эффективной организации и осуществления публичной власти на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Вместе с тем юридико-технические аспекты закрепления принципа единства публичной власти и его раскрытие в нормах Кон-

ституции требуют изучения и рассмотрения.

На сегодняшний день перед обществом и государством возникают вызовы, разрешение которых требует рассмотрения комплекса вопросов, связанных с обоснованием форм и перспектив совершенствования системы законодательства, а также практики его применения в контексте фундаментальных конституционных положений.

8 декабря 2021 года в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя проводится Всероссийская научно-практическая конференция «Новая редакция Конституции Российской Федерации: предпосылки и содержание внесенных изменений и порядок вступления их в юридическую силу».

Со вступительным словом выступит начальник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя генерал-лейтенант полиции Игорь Александрович Калиниченко.

В работе конференции примут участие как известные российские ученые, так и ученые зарубежных государств, специалисты в области конституционного, гражданского, уголовного, административного и других отраслей права, а также представители государственных органов, сотрудники образовательных и научных организаций, в том числе молодое поколение ученых.

Темы докладов и сообщений конференции – вопросы и проблемы, связанные с конституционным развитием страны в период как предшествующий, так и последующий принятию поправок в Конституцию Российской Федерации, а именно:

1. определение наиболее значимых направлений совершенствования современного законодательства в развитие норм и принципов Конституции Российской Федерации;
2. определение форм и принципов актуализации правоприменительной практики на базе конституционных установлений;
3. обоснование инновационных подходов к обеспечению конституционности законодательства и практики его применения;
4. обсуждение конституционно-правовой проблематики в контексте теории и практики конституционной безопасности;
5. исследование комплекса проблем прикладного характера в аспекте действия Конституции.

Информационную поддержку конференции в различных формах осуществляют — издательство «Юнити-Дана», а также научные журналы: «Вестник Московского университета МВД России», «Вестник экономической безопасности», «Психология и педагогика служебной деятельности», «Государственная служба и кадры», «Образование. Наука. Научные кадры», «Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации», «Закон и право», «Расследование преступлений: проблемы и пути их решения», «Современная наука», «Криминологический журнал».

Привлечению целевой аудитории будет способствовать также публикация материалов конференции в журналах: «Актуальные проблемы административного права и процесса», «Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики», «Международный журнал конституционного и государственного права», «Международный журнал гражданского и торгового права».

CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIMES CONNECTED WITH ILLEGAL MIGRATION: PROBLEMS OF THE LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Sergey V. Borisov,

leading researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate
Professor, svb8@yandex.ru

Roman B. Osokin,

Professor of the Department of YuR2 Digital Forensics at MSTU named after N.E. Bauman,
Doctor of Law, Professor,
osokinr@mail.ru;

Yuri V. Truntsevsky,

leading researcher of the Department of methodology of the corruption of the Federal state research institution "Institute of legislation and
comparative law under the Government of the Russian Federation", Doctor of Law, Professor, trunzev@yandex.ru

Сергей Викторович Борисов,

ведущий научный сотрудник Института законодательства и
сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент
svb8@yandex.ru

Роман Борисович Осокин,

профессор кафедры ЮР2 «Цифровая криминалистика» МГТУ имени Н.Э. Баумана,
доктор юридических наук, профессор, osokinr@mail.ru

Юрий Владимирович Трунцевский,

ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции
Федерального государственного научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор,
trunzev@yandex.ru.

Для цитирования: Борисов С.В., Осокин Р.Б., Трунцевский Ю.В. Уголовная ответственность за преступления, связанные с незаконной миграцией: проблемы законодательства и правоприменения // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 8-12.

Annotation. In article questions of establishment and realization of criminal liability for the crimes connected with illegal migration are considered. The analysis of social prerequisites for criminalization of such acts and also features of doctrinal and judicial interpretation of signs of the corresponding corpora delicti is the cornerstone of work. Authors pay special attention to problem points of a subject of a research and offer ways of their elimination or minimization taking into account modern law-enforcement practice and positions of scientists in the field.

Keywords: illegal stay, illegal transit, organization of illegal migration, criminal liability, fictitious registration, fictitious registration

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы установления и реализации уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконной миграцией. В основе работы лежит анализ социальных предпосылок для криминализации таких деяний, а также особенностей доктринального и судебного толкования признаков соответствующих составов преступлений. Особое внимание авторы уделяют проблемным моментам темы исследования, и предлагают пути их устранения или минимизации с учётом актуальной правоприменительной практики и позиций учёных в данной области.

Ключевые слова: незаконное пребывание, незаконный транзитный проезд, организация незаконной миграции, уголовная ответственность, фиктивная постановка на учёт, фиктивная регистрация

Незаконная миграция и связанные с ней преступления и административные правонарушения

образуют массовое социально-правовое явление негативного характера, существенно нарушающее порядок управления и иные общественные отношения, в том числе вследствие создания условий для совершения и (или) сокрытия иных противоправных деяний, как правило, обладающих большей социальной опасностью. В связи с этим сохраняется актуальность непрерывного совершенствования мер противодействия нелегальной миграции, включая меры, закрепленные в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ), необходимые для эффективного предупреждения соответствующих преступлений и борьбы с ними, в том числе привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших. Важность этого направления правотворческой деятельности отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы¹, где, в частности, подчеркивается, что эффективность данной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, дальнейшего развития механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения миграционных нарушений.

В настоящее время преступлениями, непосредственно связанными с нелегальной миграцией (далее – миграционные преступления), являются следующие деяния: незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации (ст. 322 УК РФ); организация незаконной миграции (ст. 322¹ УК РФ); фиктивная регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в России и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в России (ст. 322² УК РФ) и фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации (ст. 322³ УК РФ).

Данные преступления, особенно заключающиеся в указанных выше фиктивных регистрационных действиях, достаточно распространены на практике, что подтверждают приводимые ниже данные судебной статистики за период с 2014 г. по 2020 г. включительно², то есть с того момента, когда начали действовать статьи 322 3 и 322 4 УК РФ, введенные Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ⁵.

Статья УК РФ	Число осужденных по основной и дополнительной квалификации преступления						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ст. 322	2293	2371	2429	2271	1922	1637	1019
ст. 322 ¹	883	820	900	763	635	632	570
ст. 322 ²	216	507	1064	1628	1639	1200	877
ст. 322 ³	3379	5631	7800	11643	11541	9982	6757
Всего:	6771	9329	12193	16305	15737	13451	9223

Как видно из представленной таблицы, число осужденных за миграционные преступления, начиная с 2018 г. стало уменьшаться. Вместе с тем при анализе этих статистических данных необходимо учитывать высокий уровень латентности рассматриваемых уголовно наказуемых деяний. В частности, количество выявленных нарушений миграционного

законодательства, влекущих уголовную ответственность, зависит от эффективности организации и непосредственного осуществления пограничного контроля и деятельности органов внутренних дел по выявлению и изобличению соответствующих нарушителей, а также от правильности первоначальной и последующей правовой оценки содеянного,

всесторонности и полноты процесса доказывания по уголовным делам о таких преступлениях.

На динамику миграционных преступлений оказывают влияние и многие другие факторы, в том числе геополитического, экономического и социального характера. Определенное влияние имеют и факторы, связанные с особенностями и проблемами регулятивного и охранительного законодательства в сфере миграции, а также практики его применения. Выскажем предположение, что снижению числа осужденных за миграционные преступления способствовал интерес Верховного Суда Российской Федерации к соответствующей судебной практике. Так, в 2020 г. Пленум Верховного Суда РФ принял постановление № 18⁶, подготовленное на основе обобщения такой практики и учитывающее вопросы, возникшие у судов при применении статей 322, 322 7, 322 8 и 322 9 УК РФ. В этом постановлении Пленума содержится ряд разъяснений, касающихся, в частности, квалификации продолжаемых миграционных преступлений, признания миграционных нарушений, формально подпадающих под действие указанных статей Уголовного кодекса, малозначительными, то есть не представляющими общественной опасности и в связи с этим не являющимися преступлениями. Содержание и значение разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по данным вопросам подробно рассмотрено в научной литературе [2, с. 73-81; 4, с. 341-351], поэтому в настоящей работе остановимся на тех основных проблемах законодательства и правоприменения в области уголовно-правового противодействия миграционным преступлениям, которые продолжают негативно сказываться на данной правоохранительной деятельности.

Прежде всего, отметим, что содержание диспозиций статей 322-3223 УК РФ, на наш взгляд, не в полной мере отвечает требованию правовой определенности, что, как следствие, не способствует формированию единообразной практики и соблюдению принципа законности уголовной ответственности. Применение данных статей и без того осложнено их многоуровневой бланкетностью, тогда как элементы правовой неопределенности ещё более затрудняют выработку единых и точных подходов к толкованию и последующему применению соответствующих положений уголовного закона.

Имеющиеся разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, содержащие судебное толкование объективных и субъективных признаков составов миграционных преступлений, хотя и в определенной степени способствуют стабилизации такой практики, тем не менее не могут подменять собой закон, посредством которого и должны устанавливаться однозначно понимаемые уголовно-правовые запреты, понятные не только правоприменителям, но и обычным гражданам. В связи с этим Конституционный Суд РФ последовательно ориентирует правотворческие органы на подготовку и принятие таких уголовных законов, которые, будучи крайним (исключительным) средством, могут быть использованы государством для адекватного реагирования на противоправные деяния, посягающие на такие общественные отношения, надлежащая охрана которых невозможна посредством применения норм иных отраслей права, при этом криминализация определенного деяния лишь тогда отвечает необходимым требованиям, когда она соразмерна характеру и степени общественной опасности соответствующего действия или бездействия, а закрепленные признаки состава преступления достаточны для проведения отграничения от иных противоправных деяний и правомерного поведения, точно и недвусмысленно описаны в уголовно-правовой норме, не содержат противоречий, препятствующих ее функционированию в общей системе правового регулирования общественных отношений⁷.

Так, в диспозиции ч.1 ст. 322 УК РФ об ответственности за организацию незаконной миграции отсутствует определение ключевого признака состава данного преступления – общественно опасного деяния, также не указана цель соответствующих организационных действий, не уточнено, совершению каких именно нарушений миграционного законодательства способствует виновный. В связи с данной неопределенностью сложилась практика привлечения к ответственности по ст. 3221 УК РФ тех лиц, которые содействовали совершению административных правонарушений в сфере миграционного учета или режима Государственной границы РФ.

Например, Л. и Б. были осуждены по п. «а» ч. 2 ст. 322 11 УК РФ. Суд установил, что начальник участка на строящемся объекте Л. и прораб

Б., отвечавшие за кадровые вопросы и создание условий для размещения работников участка, непосредственно организовали незаконное пребывание шести граждан Узбекистана и Таджикистана: предоставили им возможность проживать в оборудованных вагончиках на территории строительного объекта, что было выявлено в результате проведения полицейского рейда.

Кроме того, наличие нормы Особенной части УК РФ самостоятельной нормы об ответственности за организацию нелегальной миграции усложняет применение статей 322, 322² и 322³ УК РФ, особенно в тех случаях, когда соответствующие преступления совершены в соучастии с распределением ролей, включая роль организатора таких уголовно наказуемых деяний. Например, такие ситуации нередко возникают при незаконном пересечении Государственной границы РФ, что обуславливает проблему правовой оценки содеянного, связанную с разрешением вопроса о том, необходима ли здесь квалификация по совокупности преступлений, предусмотренных статьями 322 и 322¹ УК РФ, или же достаточно квалифицировать данные действия по первой из данных статей со ссылкой на соответствующую часть ст. 33 УК РФ. Представляется, что эта и подобные проблемные ситуации ставят под сомнение социальную и юридическую обусловленность включения в Уголовный кодекс самостоятельной статьи об ответственности за организацию незаконной миграции.

Недостатки, связанные с правовой неопределенностью, присущи и положениям статей 322² и 322³ УК РФ, поскольку из их содержания не следует однозначный вывод о том, в чем именно состоят уголовно наказуемые действия, когда окончены данные преступления и кто является их субъектом. Данные обстоятельства разъяснены Верховным Судом РФ, однако, по нашему мнению, нуждаются в законодательном определении.

Элементы правовой неопределенности, присущие статьям 322-322³ УК РФ, обуславливают взаимосвязанную проблему, состоящую в отсутствии в данных уголовно-правовых нормах точных и достаточных криминообразующих признаков, позволяющих провести четкую границу между соответствующими преступлениями и сходными административными правонарушениями, напри-

мер, предусмотренными статьями 18.8, 18.9, 18.15, 18.16, 19.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, состоящими в незаконных действиях, связанных с въездом в Россию и пребыванием на ее территории иностранных граждан или лиц без гражданства, в том числе трудоустройством данных лиц. Выходом из данной проблемной ситуации могло бы стать введение в рассматриваемые уголовно-правовые нормы административной преюдиции, предполагающей привлечение к уголовной ответственности только за те миграционные нарушения, которые совершены лицом повторно, то есть в течение года после привлечения к административной ответственности за аналогичное деяние.

Одновременно представляется важным и такое направление совершенствования рассматриваемых статей УК РФ, как дальнейшая дифференциация уголовной ответственности за предусмотренные в них преступления, например, с учетом количества лиц, которые фиктивно поставлена на учет по месту пребывания, сопряженности с иными уголовно наказуемыми деяниями, а равно цели сокрытия таковых либо уклонения от ответственности за их совершение. Так, незаконное пересечение Государственной границы РФ нередко осуществляется для того, чтобы скрыться от уголовного преследования за преступление, ранее совершенное виновным.

Например, иностранный гражданин Ф., совершив нарушение правил дорожного движения, повлекшее по неосторожности смерть водителя мотоцикла, скрылся с места происшествия, и в этот же день попытался выехать за пределы Российской Федерации, но был задержан при оформлении рейса Москва-Душанбе на паспортном контроле, где Ф. предъявил не принадлежавший ему паспорт гражданина Таджикистана.

Приведенный пример показывает, что нелегальные миграционные процессы одновременно могут использоваться виновными для уклонения от различных обязанностей и юридической ответственности, что целесообразно учитывать в рамках дальнейшего развития рассматриваемых уголовно-правовых запретов.

Полагаем, что отмеченные в настоящей статье направления совершенствования уголовного законодательства об ответственности за миграционные

преступления и практики его применения при их реализации будут способствовать эффективному решению задач, связанных с обеспечением реализации государственной миграционной политики, а также формированию правильной и единообразной практики применения соответствующих уголовно-правовых норм.

Список литературы:

1. Акименко, П.А. Уголовная ответственность за нарушения миграционного законодательства гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / П.А. Акименко. – М., 2020. – 32 с.
2. Борисов, С.В. Нарушение границы и незаконная миграция: позиции Пленума ВС РФ / С.В. Борисов // Уголовный процесс. – 2020 – № 10. – С. 73-81.
3. Денисов, Н.Л. Конституционно-правовые основы и проблемы установления и реализации уголовной ответственности за нарушения миграционного законодательства / Н.Л. Денисов, С.В. Борисов // Вестник Московского государственного областного университета. – Серия: Юриспруденция. – 2020. – № 2. – С. 18-30.
4. Тараненко, В.В. Современные проблемы установления и реализации уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконной миграцией / В.В. Тараненко, С.С. Харитонов, М.Г. Решняк, С.В. Борисов // Всероссийский криминологический журнал. – 2021. – Т. 15. – № 3. – С. 341–351.
5. Акименко, П.А., Осокин, Р.Б. Проблемы разграничения уголовной и административной ответ-

ственности за противоправные деяния в сфере миграционных правоотношений / П.А. Акименко, Р.Б. Осокин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 1 (24). С. 277-285.

¹См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы (утв. Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45, ст. 6917.

²См.: Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, раздел «Данные судебной статистики»: URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 21.09.2021).

³См.: Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 2013. – № 51, ст. 6696.

⁴См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. – № 9.

⁵См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 2121 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 9, ст. 1422.

⁶См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 18 февраля 2020 г. по делу № 10-780/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 9 ноября 2020 г. по делу № 10-185669/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

**ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF
SOCIAL PROTECTION OF EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF LAW
ENFORCEMENT AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Karim K. Gasanov,

Doctor of law, Professor, Deputy head of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

Alexander L. Vostroknutov,

Candidate of Technical Sciences, the senior research associate, professor of "Activity of Law-enforcement Bodies in Special Conditions" department of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotya

Vyacheslav V.Zykov,

Candidate of legal Sciences, senior lecturer at the Department of legal disciplines of the state educational institution of higher professional education of the Moscow region, state University of Humanities and technology»

Карим Кадырович Гасанов,

д.ю.н., профессор, заместитель начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя по кадровой работе
GasanovKK@mail.ru

Александр Леонидович Вострокнутов,

к.т.н., старший научный сотрудник, профессор кафедры деятельности органов внутренних дел в особых условиях Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.
e-mail:al_vostroknutov@mail.ru

Вячеслав Викторович Зыков,

к.ю.н., старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Государственного гуманитарно-технологического университета e-mail:slawa-64@mail.ru

Научная специальность: 12.00.11 – Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности

Для цитирования: Гасанов К.К., Вострокнутов А.Л., Зыков В.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 13-19.

Annotation. In this article, it is proposed to consider the current problems of legal regulation of social protection of labor and official activities of employees of internal Affairs bodies of law enforcement agencies of the Russian Federation at the present stage of development. Based on the analysis of various scientific points of view, interpretations and decisions of the constitutional and Supreme courts of the Russian Federation, the fundamental aspects of compliance with the Constitutional norms of the Russian Federation of current problems of the regulatory legislation of the Russian Federation in the field of administrative and legal regulation of social protection of employees of internal Affairs bodies of law enforcement agencies of the Russian Federation will be investigated.

In the following articles, using the example of judicial decisions of the constitutional and Supreme courts of the Russian Federation, we will show ways to solve the actual problems of administrative and legal regulation of social protection of labor and official activities of employees of internal Affairs bodies of law enforcement agencies of the Russian Federation.

Keywords: constitutional court of the Russian Federation, Supreme court of the Russian Federation, labor law, law enforcement agencies, internal Affairs agencies, police, Rosgvardiya, enforcement of Federal legislation of the Russian Federation

Аннотация. В данной статье предлагается рассмотреть актуальные проблемы правового регулирования социальной защиты трудовой и служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов РФ на современном этапе развития. На основе анализа различных научных точек зрения, толкований и постановлений Конституционного и Верховного судов РФ будут исследованы фундаментальные аспекты на соответствие Конституционным нормам РФ актуальных проблем

нормативно-правового законодательства РФ в сфере административно-правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов РФ.

В следующих статьях на примере судебных постановлений Конституционного и Верховного судов РФ будут показаны пути решения выявленных нами актуальных проблем административно-правового регулирования социальной защиты трудовой и служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов РФ.

Ключевые слова: конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, трудовое право, правоохранительные органы, органы внутренних дел, полиция, Росгвардия, исполнение Федерального законодательства РФ

В конце 80-х годов двадцатого века началась активная деятельность государства по выработке и реализации системы мер правового, политического, социального, экономического и организационного характера, гарантированных нормативными актами в целях создания надлежащих условий для осуществления служебной деятельности сотрудниками органов внутренних дел (ОВД). По нашему мнению, эффективность исполнения сотрудниками ОВД возложенных на них служебных обязанностей напрямую зависит от системы гарантий их социально-правовой защищенности и поддержки, представляющей собой соответствующие юридические средства, механизмы и процедуры[2, 3].

Согласно Конституции РФ труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1, ст. 37); граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4, ст. 32)¹.

В силу названных конституционных положений во взаимосвязи с конкретизирующими их нормами федерального законодательства государственная служба, поступая на которую гражданин реализует указанные конституционные права, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Специфика такой профессиональной деятельности предопределяет право федерального законодателя вводить особые правила прохождения государственной службы. Однако, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, в том числе применительно к различным видам государственной службы, при осуществлении соответствующего правового регулирования федеральный законодатель обязан обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая вытекающие из Конституции РФ принципы справедливости и равенства, а вводимые им нормы должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и

согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления от 27.05.2003 № 9-П, от 27.05.2008 № 8-П, от 30.06.2011 № 14-П, от 21.03.2013 № 6-П, от 18.07.2013 № 19-П и от 11.11.2014 № 29-П и Определение от 9.12.2014 № 2749-О)².

В силу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с конкретизирующими их положениями федерального законодательства о государственной службе в РФ служба в ОВД, заключая контракт о прохождении которой гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и на выбор рода деятельности, является одним из видов федеральной государственной службы и представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Такая деятельность осуществляется в публичных интересах, а лица, которые проходят службу в ОВД, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их специальный правовой статус (совокупность прав и свобод, гарантируемых государством, а также обязанностей и ответственности), содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанности по отношению к государству.

Осуществляя в порядке ст. 71 (пп. «г», «м», «т») Конституции РФ³ правовое регулирование отношений, связанных с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, федеральный законодатель обязан принимать во внимание и те положения Конституции РФ, которые имеют общее значение и потому должны учитываться при регламентации различных видов профессиональной деятельности»[5].

Исходя из вышесказанного, мы считаем, что важная роль в проведении государственной социальной политики в правоохранительных органах отводится законодательным актам, которые регулируют прохождение службы сотрудников правоохранительных органов РФ.

Рассматриваемые в статье социальные отношения в сфере внутренних дел регламентируются: Конституцией Российской Федерации, Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ⁴, Федеральными законами от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О полиции»⁵, от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ»⁶, от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ»⁷, от 3.07.2016 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии РФ"»⁸, от 3.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ»⁹, Указом Президента от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ»¹⁰, другими нормативными правовыми актами и приказами. В данных законах и иных нормативно-правовых актах получили свое отражение, в том числе, и основополагающие вопросы правовой и социальной защиты при организации служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов РФ.

Как отметил С. П. Булавин, указанные законы «...восполняют имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержат более надежные гарантии прав человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности»[1].

Однако, проведенные нами анализ и исследование, вышеуказанных действующих правовых норм и правоприменительной практики показывает, что в ходе реформирования МВД России была допущена некоторая поспешность, а в отдельных случаях и непродуманность отдельных направлений правового регулирования деятельности правоохранительных органов. Как признал В. А. Колокольцев, что при реформировании системы органов внутренних дел были допущены «структурные просчеты, пробелы в ведомственной нормативной базе, недостаточное применение имеющихся сил и средств и низкие темпы внедрения новых технологий»[5].

Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» являлся предметом правового регулирования восемнадцати федеральных законов,

которые устраняли дублирование и противоречия правовых норм, уточняли порядок их реализации[4].

Также правоприменительная практика показывает, что в ходе реформирования правоохранительных органов по Указу Президента РФ¹¹ сокращаются и создаются новые государственные органы внутренних дел РФ, вследствие чего личный состав сокращаемых подразделений в полном составе передается во вновь организованный государственный орган. По установившейся практике данные сотрудники ОВД пользуются всеми ранее установленными законодательством РФ государственными правовыми гарантиями. Однако правоприменительная практика органов внутренних дел РФ и выявленные нами в ходе анализа противоречия в некоторых статьях федерального законодательства показывают, что они не в полной мере соответствуют конституционным нормам РФ. Например, категории лиц:

1) «Сотрудники Росгвардии» – переведенные сотрудники органов внутренних дел МВД РФ в соответствии с Указом Президента РФ и проходящие службу в распоряжении вновь образованного органа внутренних дел (Росгвардии) на предполагаемые к замещению должности (которые замещались ими (определены) ранее в МВД России, в соответствии с ранее заключенными контрактами о прохождении службы в органах внутренних дел МВД России), которую они не замещали (занимали) в органах внутренних дел Росгвардии с момента образования органа внутренних дел (Росгвардии) и которые не подлежат сокращению из состава государственного органа Росгвардии как штатная единица полной штатной численности вновь образованного государственного органа Росгвардии в случае проведения организационно-штатных мероприятий органом внутренних дел (Росгвардии), которые не заключили контракт с органами внутренних дел (Росгвардии) не по своей инициативе (волеизъявлению) и поэтому еще не поступили на военную службу по контракту в войска национальной гвардии РФ»;

2) «сотрудники правоохранительных органов переведенные во вновь образованные органы внутренних дел РФ» – не пользуются такими же правами и гарантиями как категория лиц (сотрудников) «сотрудники правоохранительных органов» – «сотрудники Росгвардии, заключившие контракт на прохождение службы» и «сотрудники органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской

ской Федерации», так как вышеуказанная категория лиц была частично исключена правоприменителями из правового поля, указанного в федеральном законодательстве. Вследствие этого нами обнаружена неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ нижеперечисленные положения законов, а именно: статьи 3 (ч. ч. 1 и 2), 30 (ч. ч. 1 и 3), 36 (ч. 1 п. 1, ч. ч. 4, 5 и 8), 59 (ч. 1 п. 1 и ч. 3), 82 (ч. 2 п. 11, ч. ч. 7 и 8), 85 (ч. ч. 1 и 2) Федерального закона от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в ОВД РФ», а также во взаимосвязи со ст. 59 указанного закона ст. 44 ч. 4 п. 4 Федерального закона от 3 июля 2016 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии РФ"».

На основе научно-правового анализа, применительно к вышеуказанной категории лиц, мы полагаем, что данные статьи не соответствуют (противоречат) ст. 2, 6 (ч. ч. 2), 7 (ч. ч. 1 и 2), 15 (ч. ч. 1, 2 и 4), 16, 17 (ч. ч. 1), 18, 19 (ч. ч. 1 и 2), 32 (ч. ч. 4 и 5), 37 (ч. ч. 1, 3 и 5), 39 (ч. ч. 1 и 2), 45, 46 (ч. ч. 1, 2 и 3), 55 (ч. ч. 2 и 3), 71 (п. п. «а», «о», «п» и «т»), 87 (ч. ч. 1), 90, 118 (ч. ч. 1 и 2), 120 и 123 (ч. ч. 3) Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они, находясь в системе действующего правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики, ставят в неравное положение категорию лиц «сотрудники органов внутренних дел (Росгвардии)» – «сотрудники правоохранительных органов переведенные во вновь образованные органы внутренних дел РФ» с категорией лиц (сотрудников) «сотрудники правоохранительных органов» «сотрудники органов внутренних дел (Росгвардии), заключившие контракт на прохождение службы» и «сотрудники органов внутренних дел МВД России». А также, предполагают сокращение части (общей, полной) штатной численности (и соответственно должностей) во вновь образованном государственном органе Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, созданной в соответствии с Указом Президента РФ, без соответствующего Указа Президента РФ (о сокращении штатной численности вновь образованного ОВД) и в соответствии с этим сокращение, не подлежащей сокращению, должности сотрудника

органа внутренних дел (Росгвардии) как штатной единицы полной штатной численности вновь образованного государственного органа Росгвардии. А также эти положения, без учета особенностей прохождения службы данной категорией лиц в нарушении конституционных норм и законов РФ, относят к полномочиям (право) по сокращению штатной численности (и в соответствии должности), переданных подразделений со всей полной штатной численностью в соответствии с Указом Президента РФ из МВД России во вновь образованный государственный орган Росгвардию, к должностным лицам Росгвардии и вследствие этого, эти положения относятся к основанию увольнения, сотрудника органов внутренних дел, проходящего службу в распоряжении Росгвардии и не замещающего должность в органе внутренних дел с момента его образования, предусмотренное п. 11 ч. 2 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ (в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником), к основаниям увольнения по инициативе (на усмотрение произвольно) руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя Росгвардии, сокращение предполагаемой к замещению должности в органах внутренних дел, которая не подлежит сокращению как штатная единица полной штатной численности вновь образованного государственного органа Росгвардии, которую он не замещал (занимал) с момента образования органа внутренних дел (Росгвардии), а проходил службу в распоряжении с момента образования органа внутренних дел (Росгвардии).

Не устанавливают обязанность руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя (юридической государственной организации) уведомлять о сокращении должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником, и на основании этого уведомлять о расторжении контракта по истечению двух месяцев сотрудника вновь образованного органа внутренних дел (Росгвардии), проходящего службу в распоряжении данного органа и подлежащему увольнению, в связи с проведением организационно-штатных мероприятий, влекущих сокращение предполагаемой к замещению им должности надлежащим образом государственным органом внутренних дел, в котором непо-

средственно проводятся организационно-штатные мероприятия по сокращению штатов (в данном случае с реквизитами Росгвардии), а также не относят процедуру уведомления к перечню необходимых условий соблюдения порядка увольнения и не включают в перечень необходимых оснований для увольнения сотрудника, проходящего службу в распоряжении вновь образованного органа внутренних дел Росгвардии, по инициативе руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, где непосредственно проводятся организационно-штатные мероприятия, в данном случае во вновь образованном органе внутренних дел (Росгвардии), – увольнение сотрудника органов внутренних дел, проходящего службу в распоряжении ОВД и не замещающего должность (не заключившего контракт о прохождении службы с Росгвардией не по своей инициативе и волеизъявлению) с момента образования государственного органа Росгвардии, увольнение по основанию, предусмотренному п. 11 ч. 2 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ (в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником).

Не указывают на необходимость предложения сотруднику, предполагаемая к замещению должность которого сокращается, всех имеющихся в распоряжении соответствующего органа внутренних дел вакантных должностей, включая вышестоящие, а также допускают возможность их произвольного применения, поэтому они не обязывают руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя предлагать сотруднику органов внутренних дел, подлежащему увольнению в связи с проведением организационно-штатных мероприятий, влекущих сокращение предполагаемой к замещению им должности, все имеющиеся вакантные и в том числе и вышестоящие должности во вновь образованном государственном органе Росгвардии. Указанные должностные лица обладают неограниченной свободой усмотрения, могут действовать произвольно с нарушениями конституционных норм и законов РФ, не учитывая правовые особенности переведенного и проходящего службу в распоряжении сотрудника ОВД во вновь образованный орган внутренних дел, выбирая вакантные должности, которые они считают возможным предложить

сотруднику, а также не обязывают должностных лиц органов внутренних дел оформлять надлежащим образом в письменном виде предложения и отказ от предложения вакантных должностей, что позволяет производить увольнение из органов внутренних дел произвольно, на усмотрение соответствующего руководителя без учета особенностей правового статуса сотрудников органов внутренних дел (Росгвардии), переведенных из сокращенных органов внутренних дел МВД России и переданных в полном штатном (и должностном) составе во вновь образованный государственный орган внутренних дел (Росгвардию) в соответствии с Указом Президента РФ, при условии, что в отношении этих лиц не было установлено предусмотренных законом обстоятельств, исключающих возможность их поступления на службу в органы внутренних дел (Росгвардии).

Предполагают возможность применения предусмотренного им основания (формулировки) расторжения контракта по инициативе (произвольно по выбору) руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя в отношении сотрудника вновь образованного органа внутренних дел, который проходит службу в распоряжении и не замещал (не занимал) должности с момента образования органа внутренних дел, у которого имеется право и волеизъявление на выбор формулировки увольнения, и лишение сотрудников органов внутренних дел, уволенных в связи с сокращением предполагаемой к замещению им должности во вновь образованном органе внутренних дел, при условии наступления правовых оснований, права на изменение основания (формулировки) увольнения в отношении уволенного сотрудника органов внутренних дел РФ, проходившего службу в распоряжении с момента образования органа внутренних дел РФ.

Не предполагают возможность применения предусмотренного им основания для категории лиц «сотрудники органов внутренних дел (Росгвардии), не заключившие контракт с органами внутренних дел не по своей инициативе (волеизъявлению) и поэтому еще не поступившие на военную службу по контракту в войска национальной гвардии РФ, проходящие службу во вновь образованном органе внутренних дел (Росгвардии) в распоряжении» – сохранения периодов и сроков предоставления

основных и дополнительных отпусков, расчетных периодов для исчисления пособий и компенсаций, исчисленные во время службы в органах внутренних дел, и тем самым вышеуказанную категорию лиц (сотрудников) при наличии правового основания исключают из перечня лиц, за которыми сохраняются периоды и сроки предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетные периоды для исчисления пособий и компенсаций, исчисленные во время службы в органах внутренних дел, что лишает права на отдых и/или денежную компенсацию за него и в том числе денежную компенсацию при увольнении сотрудника органов внутренних дел (Росгвардии), проходившего службу в распоряжении с момента образования органа внутренних дел (Росгвардии), что, в свою очередь, лишает сотрудников органов внутренних дел (Росгвардии) гарантий, предусмотренных Конституцией РФ, Трудовым законодательством РФ и вследствие этого лишают сотрудника Росгвардии права на отдых и/или денежную компенсацию за него.

Вот неполный перечень проблем и вопросов, выявленных нами в процессе анализа, действующего на сегодняшний момент федерального законодательства РФ, которые нарушают конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе РФ.

Как мы полагаем, пути решения выявленных нами актуальных проблем законодательства, будут строиться исходя из положений Конституции РФ, разъяснений и указаний Конституционного и Верховного судов РФ и норм материального права в их системной взаимосвязи, а это значит, что сотрудники правоохранительных органов с их согласия для выполнения задач, связанных непосредственно с деятельностью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, могут быть переведены для дальнейшего прохождения службы во вновь образованный государственный орган внутренних дел (Росгвардию). К таким сотрудникам относятся, в частности, сотрудники органов внутренних дел МВД России, которые были переведены в соответствии с Указом Президента РФ, проходящие службу в распоряжении вновь образованного органа внутренних дел (Росгвардии), на предполагаемую к замещению должность (которая замещалась ими (определена) ранее в МВД России в соответствии с ранее заключенным контрактом о прохождении

службы в органах внутренних дел МВД России), которую они не замещали (занимали) в органах внутренних дел (Росгвардии) с момента образования государственного органа Росгвардии и которая не подлежит сокращению из состава Росгвардии как штатная единица из полного штатного состава вновь образованного государственного органа Росгвардии, в случае проведения организационно-штатных мероприятий органом внутренних дел (Росгвардии), которые не заключили контракт с органами внутренних дел (Росгвардии) не по своей инициативе (волеизъявлению) и поэтому еще не поступили на военную службу по контракту в войска национальной гвардии РФ. После перевода сотрудников из состава МВД России в состав вновь образованной структуры Росгвардии в отношении таких сотрудников, изъявивших желание продолжить службу в Росгвардии путем подачи соответствующего рапорта, кадровыми подразделениями Росгвардии должны проводиться мероприятия по решению вопроса о занятии этими сотрудниками соответствующих должностей в структуре Росгвардии, согласно ранее заключенному контракту в МВД России. При этом такие сотрудники считаются продолжающими службу в Росгвардии. И только в случае: замещения сотрудником должности в Росгвардии (заключение контракта для дальнейшего прохождения службы в государственном органе Росгвардии), сокращения штатной численности Росгвардии и в связи с этим сокращения должности, замещаемой сотрудником в Росгвардии, его уведомлении надлежащим образом о сокращении должности замещаемой сотрудником в Росгвардии, невозможности перевода или отказа переведенных сотрудников органов внутренних дел от перевода на иную должность в Росгвардии – такие сотрудники подлежат увольнению по основанию, предусмотренному п. 11 ч. 2 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником), а также, в случае волеизъявления и при наличии правового основания выбора формулировки увольнения сотрудник органов внутренних дел увольняется по основаниям с выбранной им формулировкой (основанием).

Мы полагаем, что в связи с неопределенностью в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ вышеперечисленные федеральные законы и нормативные акты, должностные лица государственного

органа внутренних дел (Росгвардии) применяют толкование данных положений закона произвольно на свое усмотрение с нарушениями конституционных норм и законодательства РФ, и вследствие этого ни одно из вышеперечисленных условий при прохождении службы сотрудниками органов внутренних дел (Росгвардии), переведенных в соответствии с Указом Президента РФ, должностными лицами государственных вновь образованных органов внутренних дел (Росгвардии), как правило, не соблюдается.

Учитывая вышеизложенное, по нашему мнению, в ходе дальнейшего реформирования правоохранительных органов при подготовке принципиальных и коренных изменений в их деятельности требуется более взвешенный подход к законотворчеству по изданию федеральных законов, регулирующих служебную деятельность сотрудников ОВД (как более слабо защищенную сторону). В то же время реальная обстановка в организации деятельности правоохранительных органов обуславливает пересмотреть государственный подход к принятию основополагающих федеральных и иных законодательных актов. Мы считаем, что прежде чем принять закон или внести какие-либо изменения в закон государство должно провести мониторинг (опрос) граждан РФ (и/или независимой экспертной группы юристов) и с учетом мнения большинства принимать новый закон, а также давать толкование законов и рекомендации правоприменителям с учетом позиции Конституционного и Верховного судов РФ и более оперативно реализовывать предложения граждан, путем внесения поправок в федеральное и региональное законодательство РФ.

В заключении хочется отметить, что государственная социальная политика, которая проводится в отношении сотрудников правоохранительных органов, также способна оказать влияние на результаты деятельности сотрудников ОВД, улучшение ее эффективности и в итоге – на состояние безопасности в стране.

Список литературы

1. Булавин, С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации / С. П. Булавин // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – 6с.
2. Миренкова, Е. П. Проблемы реализации социальной защиты сотрудников органов внутренних дел

на современном этапе развития РФ / Е. П. Миренкова, И. Н. Кремёнев // Молодой ученый. – 2019. – № 41. – С. 95–98. – URL: <https://moluch.ru/archive/279/62875/>. (дата обращения: 14.03.2020)

3. Осокин, Р.Б. Правоохранительные органы в системе безопасности России: лекция / Р. Б. Осокин – Тамбов: Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. – 56с.

4. Романько, В. И. Актуальные проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел (полиции) / В.И. Романько // - 2018. Научный журнал «Эпомен», № 21. С. 146-150

5. Шкель, Т. Депутаты помогут полиции бороться с преступностью // Российская газета – Столичный выпуск. – 2012 – № 240.

¹Конституция Российской Федерации 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ и с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // СПС «Консультант-Плюс». – URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 12.01.2018 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 36 и 82 ФЭЗ "О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ" в связи с жалобой гражданки Н.В. Кургаевой» // – URL:<https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot12012018-n-2-p/>. (дата обращения: 10.03.2020).

³Конституция Российской Федерации 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ и с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // СПС «Консультант-Плюс». – URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

⁴Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» – URL: www.consultant.ru/popular/tkrf/. (дата обращения: 03.02.2020).

⁵Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

⁶Федеральный закон от 30 ноября 2011г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 – Ч. 1, ст. 7020.

⁷Федеральный закон от 19 июля 2011г. № 247-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30. – Ч. 1, ст. 4595.

⁸Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии РФ» с изменениями и дополнениями: согласно Федеральному закону от 05.12.2017 г. № 391-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27. – Ст. 4160.

⁹Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27, ст. 4159.

¹⁰Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15, ст. 2072.

¹¹Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15, ст. 2072.

CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL ENTITIES: PROBLEMS OF THEORY
AND LAW ENFORCEMENT PRACTICEУГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: ПРОБЛЕМЫ
ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Mikhail Yu. Dvoretzky,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Legal Disciplines

The Russian Academy of National Economy and Public Administration under the

The President of the Russian Federation

Михаил Юрьевич Дворецкий,

кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Для цитирования: Дворецкий М.Ю. Уголовная ответственность юридических лиц: проблемы теории и правоприменительной практики // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 20-24.

Annotation. The criminal liability of legal entities is considered. The problems of theory and law enforcement practice related to its introduction and effective implementation are analyzed.

Keywords: criminal liability; legal entity; problems of theory and law enforcement practice

Аннотация. Рассматриваются уголовная ответственность юридических лиц. Анализируются проблемы теории и правоприменительной практики, связанные с ее введением и эффективной реализацией.

Ключевые слова: уголовная ответственность; юридическое лицо; проблемы теории и правоприменительной практики

Прежде всего, в рамках административного судопроизводства невозможно установить обстоятельства причастности организации к преступному деянию, не могут быть проведены потенциально высокоэффективные действия в контексте ОРД. Вследствие невозможности эффективного пресечения преступлений вообще и оптимального предупреждения их совершения в дальнейшем посредством привлечения виновных – руководитель либо сотрудник, реализуя уголовную ответственность в отношении них, то целесообразно не совершенствовать привлечение к административной ответственности юридических лиц за причастность к преступлению и перейти к их уголовно-правовой разновидности¹. Между тем представляется жизненно необходимым решение посредством наиболее адекватной реакции на уже фактически имеющиеся непосредственные посяательства данных субъектов и расширением по экспоненте подобных угроз на разнообразные сферы общественных отношений.

В связи с этим нам следует рассмотреть соответствующий опыт зарубежных стран по правовому регулированию данной проблемы. При этом отметим,

что многие ученые обращаются к подобному опыту для того, чтобы проанализировать общие и отличительные признаки отражения нормы права и определения наиболее оптимально возможного заимствования отечественным законодателем позитивного зарубежного опыта с учетом российской практики применения, исторической преемственности и иных основ (де)криминализации и (де)пенализации и специфики регламентации институтов Общей части УК РФ². Позиционируем формирование в зарубежном законодательстве отдельного института, ее предусматривающего на продолжительный период, при разработке условий, определяющих ее наступление, а также систематизации специальных наказаний. Однако, нами констатируется, не разрешение положениями норм, предусмотренными современными национальными законодательствами множества проблем, связанных с эффективной ее реализацией, что полезно и целесообразно продолжить при обсуждении актуальных вопросов, связанных с введением данного института в законодательство Российской Федерации. Поскольку она претерпела длительный генезис, то согласно европейского фео-

дальнего законодательства ее субъекты были представлены неограниченным кругом виновных в содеянном, в том числе животными и неодушевленными предметами, вследствие чего отсутствовали какие-либо формальные препятствия привлекать к ней корпоративные организации. Вследствие того, что средневековое законодательство предусматривало наказание коллективного объединения за содеянное работающим в нем положениями норм английского, испанского, сицилийского, канонического права, то итальянская и французская судебные практики XIII - XVI вв. содержат примеры приговоров судов о назначении наказания городу, общине, гильдии либо иному корпоративному образованию. Позиционируем согласно положениям Римского статута 1362 г., как примера одного из средневековых итальянских уставов наказание городов, волостей, где совершено содеянное посягающее на их господ, а также в соответствии с французским законодательством XVI-XVIII веков действие системы уголовных наказаний за деяния общин и гильдий.

Констатируем утверждением в период нового времени в континентальной правовой семье принципов, сформулированных в результате Великой французской революции: ответственность при наличии вины, личная ответственность виновного, что было кодифицировано закреплено во многих романо-германских государствах. Позиционируем последствием этого недопустимость понести корпорацией ответственность, признаваясь в качестве правовой фикции, не удовлетворяя положениям нормативно закрепленных требований – виновное действие – «actus reus» вина – «mens rea». Таким образом, в раннекапиталистический период ее реализация предусматривалась британо-американским уголовным правом, отражая специфику его генезиса³.

Поскольку капиталистические отношения развиваясь многократно увеличили количество корпоративных объединений европейских стран, относящихся к общеправовой семье, усиливая влияние на экономические процессы и устанавливая меры противодействия преступлениям коллективными субъектами, посредством введения для них ответственности, то, с середины XIX в ее субъектами стали корпорации⁴. Вместе с тем этот институт постепенно стал вводиться и в законодательство государств, относящихся к континентальной правовой семье. В последние годы все больше государств

мирового сообщества предусматривают ее в национальном законодательстве, результатом чего стало доминирование данного уголовно-правового института среди стран, относящихся к семье общего и романо-германского права, представленных членами, входящими в Евросоюз. Констатируем ее введение в 1947 году шотландским, японским, в 1976 году голландским, в 1991 году норвежским, в 1992 году французским, в 1995 году американским и финским, в 1997 году канадским и китайским, в 1998 году датским, израильским, ирландским и исландским, в 1999 году словенским, в 2001 году австралийским, английским, бельгийским, венгерским, в 2002 году польским, в 2003 году швейцарским, в 2004 году румынским законодательствами, а также рядом ближневосточных государств, бывших колоний – Иорданией, Ливаном, Сирией. Позиционируем активное введение данного института постсоветскими государствами – Грузией, Казахстаном, Литвой, Эстонией, Молдавией и Украиной.

Поскольку некоторыми государствами она была предусмотрена в виде «квазиуголовной», то есть промежуточной, когда корпорация за содеянное, формально не признаваясь в качестве его субъекта несет наказание в виде различных уголовных санкций, носящих согласно их характера уголовно-процессуальную направленность, прежде всего, специальной конфискацией. Так, согласно австрийского Уголовного кодекса предусматривается ответственность только по отношению к физическим лицам, указывая при обогащении корпорации из-за совершения преступления, или посредством имущественных активов, полученных от этого, должен приговариваться выплатить денежную сумму, соответствующую стоимости, которой юридическое лицо неосновательно обогатилось. Испанские разработчики Уголовного кодекса предусматривают привлечение юридических лиц к солидарной уголовной ответственности и наказания посредством назначения штрафа руководителя либо представителя, которые действовали и выступали от их имени или в интересах.

Позиционируем разрешение национальным законодателем уголовно-правовых задач по охране назначая административные санкции правонарушителям – юридическим лицам. Положения, ее предусматривающие формализованы германским и итальянским законодательствами, посредством штрафных санкций, многократно превышающих их

размеры, назначаемые физическим лицам. Поскольку большинство национальных законодательств, которые предусматривают положения института, только наличием условия, если содеянное совершено в корпоративную пользу, либо руководителем или представителем. Несмотря на то, что согласно общему правилу несение ответственности корпорацией, не отменяя личную виновную ответственность, сосуществуя с ней и дополняя ее (к примеру, китайский, литовский, молдавский, французский и эстонский уголовные кодексы), у корпоративной и персональной ответственностями отсутствует жесткая взаимосвязь, когда наказание юридического лица может не зависит от наказания либо от привлечения к ответственности виновного субъекта.

Позиционируем неодинаковость положений зарубежного законодательства, при определении круга субъектов, представленных разнообразными юридическими лицами, которые несут уголовную или квазиуголовную ответственность. Вследствие включения в данный перечень согласно положениям бельгийского, датского, исландского и французского уголовных законодательств помимо коммерческих предприятий также публичных юридических лиц, представленных властными государственными органами и местным самоуправлением, то особый статус, исключающий уголовную ответственность, предусмотрен для государства. Констатируем большую ограниченность несения ответственности публичными юридическими лицами, когда согласно бельгийского и французского уголовных законодательств они не наказываются их ликвидацией, а разработчики кодекса Пятой Республики исключили назначения наказание политических партий, объединений и профессиональных союзов и предусмотрели ответственность органов местного самоуправления лишь за содеянное, во время исполнения делегированных общественно значимых полномочий, непосредственно связанных с их службой. В свою очередь, китайский, литовский и норвежский законодатели предусмотрели несение ответственности лишь посредством привлечения к ней частных либо коммерческих организаций. В свою очередь, в Примерном Уголовном кодексе Соединенных Штатов Америки, разработчики, посредством общих рамок корпоративной ответственности, исключают из перечня субъектов следующие юридические лица, что привело к необходимости создать обособленную систему, хотя при квазиуголовном характере

систематизируются уголовные меры либо санкции. Позиционируем доминирование, за исключением албанского законодательства в национальных системах наказаний штрафа в качестве наиболее часто назначаемого в отношении юридических лиц, предусматривающих несение корпоративной уголовной ответственности, датскими, исландскими, китайскими и финскими разработчиками он определяется как единственный вид, а норвежский законодатель воспроизводит две санкции, испанский и перуанский – четыре, бельгийский – шесть, французский – девять государственно-принудительных мер.

Поскольку государства, относящиеся к англосаксонской правовой семье, изменив при развитии капиталистических отношений отрицание необходимости возлагать уголовную ответственность на корпорации на ее, то в английском законодательстве данная концепция была официально признана в середине XIX в., посредством вынесения судебных приговоров признающих корпорации в качестве виновных субъектов при неисполнении обязанностей, которые были возложены законодательством⁵, из-за совершения неподобающего деяния, причинившего вредные последствия обществу⁶. Позиционируем ответственность юридических лиц в качестве исполнителя, либо соучастника введена в Англии с 1944 года. Констатируем данный институт потребовал решить английскими разработчиками ряд проблем теоретического характера, опосредованной конструкцией, ее предусматривающей, прежде всего, посредством вопроса о субъективной стороне содеянного, то фактически исходя из правовой фикции юридического лица, непосредственно лишено какой-либо психической компоненты, делая не применимым к нему традиционных положений о вине и в реальной действительности законодательно решенный введением принципа об отождествлении (идентификация)⁷.

Констатируем наличие исключений, имеющих в данном уголовно-правовом принципе, предусмотренные положениями английского, а затем и североамериканского законодательств посредством невозможности постановки в вину представителю юридического лица содеянного, если оно согласно своей природы вообще никогда не могли быть совершены данным субъектом; неприменения к корпорации пожизненного заключения, так данное наказание не соответствует положениям принципа «alterego» – «мой представитель». Вслед-

стве привлечения английским законодательством юридического лица к уголовной ответственности, если содеянным являлись коррупция, отмывание незаконного дохода, профинансированный терроризм, признается юридическое лицо⁸.

Поскольку экономический рост начала XX в. многократно увеличил количество юридических лиц и повысив их роль в социуме привел к необходимости наиболее жестко регламентировать и контролировать деятельность корпораций, то конгресс положениями Акта «Елкинса» – «Elkins Act» формулировал парадигму, утверждавшую действие либо бездействие корпоративного работника согласно своим полномочиям в качестве действия, либо бездействия, предпринятого корпорацией, чья конституционность была подтверждена в 1909 году североамериканским Верховным Судом 1909 г⁹. Констатируем продолжительное рассмотрение североамериканским уголовным законодательством, предусматривающим корпоративную ответственность посредством правоприменительной практики, когда законодатель принял нормативные акты 1887 и 1890 г. действующие и в настоящее время, фактически отражающие уголовно-правовую политику целенаправленной борьбы с посягательствами корпораций на экономическую сферу посредством максимальной дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания виновных применением уголовно-правовых санкций в их отношении¹⁰. Это применяется в целях исключения лимитированной (ограниченной) ответственности учредителя за действия учрежденной им фиктивной компании и предполагает переложение бремени ответственности за совершенные от ее имени действия на учредителя, а сделки, заключенные такой компанией, считаются заключенными от имени ее учредителя. Вследствие того, что одним из самых ранних европейских законов, ее предусмотревших, были положения Большого уголовного Ордонанса Людовика XIV 1670 г., то содержательно включали раздел, который касался порядка разного наказания для общества и города¹¹.

Констатируем отказ от привлечения в качестве субъекта – коллективов, несущих ответственность после Великой французской революции 1789-1794 гг., фактически приведшей к отказу от данного института, когда положения Уголовного кодекса 1810 г., при редком исключении, непосредственно не предусматривали по отношению к юридическим

лицам¹², хотя реально отдельные французские законы формулировали ее реализацию. Важное значение к развитию рассматриваемого института во Франции содержалось в положениях, предусмотренных в годы второй мировой войны, для помимо физических лиц – владельцев национальных средств массовой информации, реализуемые посредством определения ее оснований в виде деяния совершенного от имени, либо для корпорации¹³.

Также, Европейский суд по правам человека в Страсбурге (ЕСПЧ) 8 марта 2012 года вынес постановление, исходя из результатов рассмотрения резонансного дела при рассмотрении уголовного дела о нарушении прав нефтяной компании ЮКОС, основываясь на критериях, сформулированных в 1976 года по «Делу Энгель (Engel) и другие против Нидерландов». В соответствии с этим реализация уголовной ответственности происходит, если уголовными были природа правонарушения либо санкции. ЕСПЧ признал, что в связи со строгостью наказания в указанном деле реализована уголовная ответственность, целенаправленная на предупреждение содеянного. Европейским Судом по правам человека констатировалось логичное привлечение в России к административным либо налоговым взысканиям правонарушителей, представленных юридическими лицами, при отсутствии какого-либо уголовного преследования.

Содержание предлагаемых уголовно-правовых корреляций презюмируют широкий спектр основных и дополнительных видов мер уголовно-правового воздействия, которые могут быть назначены судом в зависимости от категории и характера преступления, степени причастности к нему юридического лица, тяжести наступившего последствия, проводить добровольную ликвидацию (реорганизацию), отчуждать акции (доли) зависимых обществ и недвижимое имущество и т.д. Законопроект предусматривает систему, состоящую из шести разновидностей наказаний. Именно данный закон в случае его принятия повысит превентивную роль уголовного законодательства. Кроме того, принятие закона целенаправленно на предотвращения оттока капитала из страны в дальнейшем. В свою очередь, Совет Федерации предложил ввести конфискацию средств совершения преступления, принадлежащих не только обвиняемым физическим, но и юридическим лицам - в лице их управляющих (исполнительных) органов. Это предложение Государственной

Думой в процессе рассмотрения во втором чтении из текста законопроекта было исключено. О том, что разработчики проектов не учитывали иные отрасли отечественного права, констатируется экспертами, так как уголовная ответственность, вводимая в Уголовный кодекс РФ по отношению юридическим лиц посредством инкорпорации, требует скорректировать огромный массив положений, предусмотренных разнообразными нормативными актами. Помощником Президента РФ – начальником Л.И. Брычёвой в январе 2011 г. было высказано исполнять все без исключения положения, предусмотренные рекомендацией ГРЕКО «из-за специфических особенностей, воспроизводимых национальной моделью. Она заявила, что из конвенции этого требования не вытекает, там лишь сказано, что должна быть ответственность, а какая именно, отдается на усмотрение соответствующего государства¹⁴.

Как видим, спектр мнений по исследуемому вопросу весьма широк и, судя по всему, основные дискуссии о перспективах его введения в российское законодательство еще впереди. При этом необходимо помнить о том, что ее наличие должна предполагать глубокое и тщательное исследование проблем, прежде всего, определяющих сущностные особенности, выступая в качестве необходимого условия оптимально в настоящее время усовершенствовать Уголовный кодекс, сделав его более эффективной мерой государственного принуждения.

Список литературы:

1. Бастрыкин А.И. Удар в юр лицо // Российская газета. № 5436 (60). 23 марта 2011 года.
2. Осокин Р.Б., Курсаев А.В. Уголовно-правовая оценка похищения, уничтожения или повреждения имущества с тел умерших или мест их захоронения // Государство и право. 2012. № 7. С. 49-58.
3. Осокин Р.Б., Заливина Н.Н. Правовой статус прекурсоров, аналогов и производных наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 2. С. 342-352.
4. Додонов В. Ответственность юридических лиц в современном уголовном праве // Законность. 2006. № 4. С. 56-59.
5. Оськина И., Лупу А. Уголовная ответственность юридических лиц. // Эж-Юрист. 2012. № 30. С. 8-11.
6. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И. Д. Козочкина. М.: Институт международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, 2001. – 576 с.
7. Волженкин Б. В. Уголовная ответственность юридических лиц / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

ский институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

8. Пимонов В.А. Теоретические и прикладные проблемы борьбы с общественно опасными посягательствами средствами уголовного права. М.: Юрлитинформ, 2007. – 336 с.

9. Пимонов В.А. Теоретические и прикладные проблемы борьбы с общественно опасными посягательствами средствами уголовного права. М.: Юрлитинформ, 2007. – 336 с.

10. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

11. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

12. Крылова Н. Е. Уголовная ответственность юридических лиц во Франции: предпосылки возникновения и основные черты // Вестник Московского университета. Серия 11. № 3. – М., 1998. С. 69-80.

13. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И.Д. Козочкина. – М.: Институт международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, 2001. – 576 с.

14. Крылова Н. Е. Основные черты нового уголовного кодекса Франции. М.: Спарк, 1996. – 124 с.

15. kremlin.ru. Официальный сайт Президента Российской Федерации. 13 января 2011 года.

¹Бастрыкин А. И. Удар в юр лицо // Российская газета. № 5436 (60). 23 марта 2011 года.

²Осокин Р.Б., Курсаев А.В. Уголовно-правовая оценка похищения, уничтожения или повреждения имущества с тел умерших или мест их захоронения // Государство и право. 2012. № 7. С. 56; Осокин Р.Б., Заливина Н.Н. Правовой статус прекурсоров, аналогов и производных наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 2. С. 346.

³Додонов В. Ответственность юридических лиц в современном уголовном праве // Законность. 2006. № 4. С. 56-59.

⁴Оськина И., Лупу А. Уголовная ответственность юридических лиц. // Эж-Юрист. 2012. № 30. С. 8-11.

⁵Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И. Д. Козочкина. М.: Институт международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, 2001. – 576 с.

⁶Волженкин Б. В. Уголовная ответственность юридических лиц / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

⁷Пимонов В.А. Теоретические и прикладные проблемы борьбы с общественно опасными посягательствами средствами уголовного права. М.: Юрлитинформ, 2007. – 336 с.

⁸Там же.

⁹Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. СПб., 1998. – 19 с.

¹⁰Там же.

¹¹Крылова Н. Е. Уголовная ответственность юридических лиц во Франции: предпосылки возникновения и основные черты // Вестник Московского университета. Серия 11. № 3. – М., 1998. С. 69-80.

¹²Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И.Д. Козочкина. – М.: Институт международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, 2001. – 576 с.

¹³Крылова Н. Е. Основные черты нового уголовного кодекса Франции. М.: Спарк, 1996. – 124 с.

¹⁴kremlin.ru. Официальный сайт Президента Российской Федерации. 13 января 2011 года.

УДК 34

ББК 67

НИОН: 2015-0055-2/21-004

MOSURED: 77/27-015-2021-02-203

Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов 2021

CURRENT PROBLEMS AND MODERN APPROACHES TO THE DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF FEDERALISM IN RUSSIA

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Elena Yu. Zinchenko,

candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law

Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

elena9998863@yandex.ru

Evgeny N. Khazov,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law

Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

evg.hazov@yandex.ru

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и

муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,

(117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

elena9998863@yandex.ru

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и

муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

(117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

evg.hazov@yandex.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов. Актуальные проблемы и современные подходы к развитию и совершенствованию федерализма в России // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 25-29.

Annotation. The article deals with current problems and approaches to the development and improvement of the federal structure of modern Russia. The authors conducted a political and legal analysis of the administrative-territorial division, considered the features of the functioning of the federal territory. The authors note the complication of the federal structure of Russia, the practical expediency of changes and the emergence of new problems and ways to solve them.

Keywords: federalism, symmetric and asymmetric federations, federal structure, administrative-territorial division, public power, federal territories.

Аннотация. Статье рассматриваются актуальные проблемы и подходы к развитию и совершенствованию федеративного устройства современной России. Авторами проведен политико-правовой анализ административно-территориального деления, рассмотрены особенности функционирования федеральной территории. Авторы отмечают усложнение федеративного устройства России практическую целесообразность изменений и появление новых проблем и пути их решения.

Ключевые слова: федерализм, симметричные и ассиметричные федерации, федеративное устройство, административно-территориальное деление, публичная власть, федеральные территории.

Появление федеральных территорий является, на наш взгляд, продолжением развития тенденции к централизации. Федеральные территории являются административно-правовой единицей, функционирование которых полностью определяется нормами федерального закона. Централизованная властная вертикаль России представляет вертикального взаимодействия федерального центра, субъектов федерации и муниципальных образований с использованием федеральных округов как промежуточного звена

системы (местное самоуправление несмотря на принцип самостоятельности фактически включено во властную вертикаль, подтверждением чему является не только специфика налогового и бюджетного механизмов, но и санкционирование субъектами федерации уставов муниципальных образований). Федеральная территория не включена в общий механизм и прямо управляется на основе норм закона.

Поправки в Конституцию РФ 2020 года внесли существенные изменения в ряд ее положений.

Большая часть изменений коснулась вопросов организации и функционирования публичной власти – в частности, изменился механизм разделения властей и была изменена компетенция Конституционного суда РФ. Помимо разделения властей, изменения претерпел и механизм российского федерализма. Согласно п. 1 ст. 67 Конституции РФ в России могут быть созданы федеральные территории на основе соответствующего федерального закона. Также указано, что данным законом устанавливается организация публичной власти.

Введение категории федеральных территорий служит средством развития принципа федерализма. Вместе с этим, появление новой административно-территориальной единицы не решает комплекса сложившихся проблем, который условно имеет два историко-правовых этапа.

Первый этап конституционно-правового развития России приходится на 90-е годы. Принятие Конституции РФ 1993 года производилось в период политической нестабильности, что обусловило зыбкость нового конституционно-правового механизма. В части принципа федерализма остро встали такие проблемы, как федеративные договоры и так называемые «матрешечные» субъекты. Проблема федеративных договоров (которые стали заключаться еще до принятия Конституции РФ 1993), в том числе в части противоречия действующей Конституции, была разрешена по мере централизации власти и укрепления политической составляющей принципа федерализма. Проблема сложносоставных субъектов является не следствием нестабильности переходного времени, а наследием советского периода, усугубленная процессами децентрализации в 90-е годы. В результате процесса укрупнения остались Архангельская и Тюменская «матрешки». Фактически, преодоление проблемы многосоставных субъектов производилось политическими средствами без решения вопроса на уровне юридической конструкции принципа федерализма. Впрочем, централизация стала не только средством решения проблем, но и источником дополнительных сложностей. Речь сейчас идет о государственной правовой категории федеральных округов.

Федеральные округа были созданы на основе Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Понятие федерального округа отсутствует в Конституции.

De facto федеральные округа многие исследователи воспринимают в качестве отдельных административно-территориальных единиц.

Такое конституционно-правовое явление, как федеральная территория, давно известно мировой практике федерализма. Так, в частности, федеральные территории имеются в США, Канаде, Малайзии, Пакистане, Индии, Венесуэлле.

В каждой федерации опыт создания федеральных территорий обладает выраженной спецификой. Рассмотрим конституционно-правовую модель федеральных территорий в России. В текущей редакции ч. 1 ст. 67 Конституции РФ норма о федеральных территориях сформулирована достаточно неоднозначно и вызывает ряд спорных вопросов. На основе специально-юридического и системного толкования можно сделать вывод о наличии следующих конституционно-правовых особенностей федеральных территорий:

создание федеральных территорий производится на основе федерального закона; федеральная территория создается на территории РФ; федеральным законом определяется организация публичной власти.

Необходимо отметить, что создание федеральных территорий не является обязанностью законодателя (если вообще возможно говорить об «обязанностях» парламента – в теории конституционного права обоснованно считается, что Совету Федерации необходимо принимать ФКЗ, на принятие которых указывает сама Конституция, однако закон о конституционном собрании не принят до сих пор). Речь в статье идет о ФЗ, а не о ФКЗ, что означает принятие закона в порядке ст. 105 Конституции РФ. Здесь возникает закономерный вопрос – требуется ли принятие «рамочного» ФЗ, на основе которого будут создаваться федеральные территории (к примеру, в форме постановления Правительства) и устанавливающие общие правила образования и функционирования территорий, либо федеральная территория должна создаваться путем издания отдельного федерального закона (в этом случае неясно, может ли одним федеральным законом создаваться несколько федеральных территорий). Сформулировано данное положение следующим образом: «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории». Данный вопрос был разрешен в процессе дальнейшего правового регулирования. 22 декабря 2020 года был принят ФЗ № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Рамочного закона о федеральных терри-

ториях не принималось. Исходя из этого, следует предположить, что и в дальнейшем создание федеральных территорий будет производиться путем принятия отдельного закона. Весьма интересен тот факт, что федеральная территория создается не постановлением Правительства или указом Президента, а непосредственно федеральным законом, что можно расценить как существенное проявление централизованной модели российского федерализма.

Следующий непростой момент – порядок управления федеральной территорией. В Конституции РФ указано, что «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом». Как мы уже выяснили ранее, организация публичной власти устанавливается применительно к каждой территории в отдельности. Проблему в данном случае составляет понятие публичной власти, поскольку его дефиниция отсутствует в Конституции. Понятие публичной власти уже долгое время исследуется правоведами. Как справедливо указывает М. И. Байтин, «политическая, государственная власть представляет собой разновидность общественной, публичной власти» [11, с. 134]. Несмотря на определенный уровень дискуссионного термина, на современном этапе развития науки конституционного права и теории государства и права понятие публичной власти имеет общераспространенное значение. Как отмечает П. А. Минаков, после принятия Конституции РФ термин «публичная власть» стал употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего понятия «государственная власть РФ», «государственная власть субъектов РФ» и «местное самоуправление» [12, с. 5]. Полагаем, что именно в данном значении следует трактовать указанное в Конституции понятие публичной власти. Соответственно, организацией публичной власти является установление основ, принципов и механизма отправления публичной власти. Между тем, в аспекте публичной власти находится не только порядок управления, но также и все отрасли законодательства (включая налоговое, бюджетное, гражданское, уголовное право и др.). Норма о федеральных территориях в Конституции является специальной, в том числе по отношению к нормам о предметах ведения и полномочиях РФ и субъектов РФ (ст. 71-73 Конституции РФ). Более того – ст. 67 необходимо толковать системно с учетом положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина на уровне

федерального закона. Соответственно, ФЗ о федеральной территории может выводить данную территорию из общего правового регулирования вплоть до установления на федеральной территории отдельного гражданского и уголовного кодекса. Мы полагаем, что указанные действия производиться не будут ввиду политико-правовой целесообразности, но вместе с этим, необходимо отметить допущение такой возможности на конституционно-правовом уровне.

Обратим внимание на еще два момента, которые также следуют из толкования ст. 67 Конституции РФ, однако не имеют острого характера. Федеральная территория создается на территории РФ. Полагаем, что трактовку этого положения необходимо ограничивать ч. 1 ст. 67 Конституции, в которой указано, что территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Указанные в ч. 2 ст. 67 континентальный шельф и исключительная экономическая зона имеют специальное нормативно-правовое регулирование. Также устраним неясность в вопросе о «принадлежности» федеральных территорий – хотя понятие федерализма распространяется как на РФ, так и на ее субъекты, следует признать, что федеральные территории должны управляться на федеральном, а не региональном уровне, что следует из целевого (телеологического) толкования конституционных норм.

Следует сделать однозначный вывод о том, что федеральная территория не является субъектом федерации, на что справедливо указывает А. Ю. Сибелева с опорой на правовую позицию Конституционного суда РФ [15, с. 52]. Аналогичного мнения придерживаются Н. В. Васильева, С. В. Праскова, Ю. В. Пятковская. Отмечая при этом, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ как принцип федеративного устройства, предусмотренный ч. 3 статьи 5 и ч. 3 статьи 11 Конституции РФ к ним не применяется [16, с. 131]. Мы согласны с данными доводами.

При создании федеральной территории, следовательно, не будет образовываться сложноставных субъектов, поскольку федеральная территория не будет, во-первых, самостоятельным субъектом федерации, и во-вторых, земли федеральной территории не будут включаться в состав какого-либо субъекта федерации.

В настоящее время в России имеется только одна федеральная территория – «Сириус», кото-

рая создана ФЗ от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». В Конституции РФ отсутствует определение понятия «федеральная территория», однако оно имеется в ФЗ применительно к Сириусу. В ст. 2 данного акта приводится определение федеральной территории Сириус, из которого можно вычленил следующие существенные черты: публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение; цель – обеспечение устойчивого развития территории; наличие особенностей организации публичной власти.

Весьма примечательно, что Сириус является публично-правовым образованием. Можно было бы заключить, что Сириус является самостоятельным видом публично-правовых образований (категория публично-правовых образований включает в себя РФ, ее субъекты и муниципальные образования), однако ситуация обстоит иным образом – федеральная территория Сириус является городским округом согласно нормам Закона Краснодарского края от 03.04.2020 № 4266-кз «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа».

Цель создания федеральной территории Сириус изложена весьма обширно, и включает в себя социально-экономический, трудовой, культурный и экологический аспекты, что в совокупности включается в понятие устойчивого развития. В дефиниции также присутствует указание на наличие особенностей организации публичной власти, что будет раскрыто в дальнейших статьях ФЗ.

Нормативную основу функционирования Сириуса составляет федеральное законодательство. основополагающими актами являются Конституция РФ, ФЗ «О федеральной территории Сириус» и устав федеральной территории Сириус. Примечательно, что на территории Сириус действуют акты Краснодарского края, но только в пределах полномочий органов власти Краснодарского края. Как федеральное, так и региональное законодательство действует согласно нормам ФЗ «О федеральной территории Сириус».

В Сириусе имеется собственная система органов публичной власти, которая установлена ст. 10 ФЗ «О федеральной территории Сириус». Данную систему составляют: совет федеральной территории (представительный орган); администрация федеральной территории Сириус (исполнительно-распорядительный орган); органы,

образованные согласно Уставу федеральной территории.

В настоящее время Устав федеральной территории Сириус находится пока не принят и находится в стадии разработки. Интерес вызывает порядок формирования Совета федеральной территории. Совет формируется сроком на 5 лет и состоит из 17 членов. Девять членов Совета избираются населением, три назначаются Президентом РФ, три назначаются Правительством РФ, один назначается высшим должностным лицом Краснодарского края. Также в состав Совета входит глава администрации федеральной территории.

На сегодняшний день пока не ясно, какие цели преследует федеральная территория Сириус. Указанная в ФЗ дефиниция имеет обобщающий характер. Процесс образования органов публичной власти и принятия необходимых правовых актов завершится не ранее 2022 года. Площадь федеральной территории Сириус составляет 1 419 гектар, число жителей – 13 500 человек, на территории располагается 15 значимых инфраструктурных объектов. Вероятно, что основная цель функционирования Сириуса – образовательная. Сириус создает на территории Краснодарского края, в месте расположения олимпийских объектов. Территория Сириуса расположена в Имеретинской низменности в междуречье Мзымты и Псоу, с 2015 года там действует образовательный центр Сириус. Основная задача центра – развитие талантов одаренных детей на базе сочетания науки, искусства и спорта. Центр имеет федеральную поддержку, на его базе создается федеральная территория Сириус. Пока не утверждена нормативно-плановая документация, не определена стратегия развития федеральной территории нельзя судить о видах деятельности, которые будут осуществляться в Сириусе. Вероятно, основные задачи будут лежать в спектре образования и науки с акцентом на развитие детских талантов. Вместе с этим, предполагается строительство инвестиционных объектов, что будет способствовать экономической составляющей деятельности Сириуса.

Как показал юридический и сравнительно-правовой анализ, российская модель федеральных территорий слабо связана с практикой, присущей другим федерациям мира. Так, в частности, в США, Бразилии и в Индии создание федеральных территорий обусловлено комплексом административных, политических, историко-культурных причин. Федеральные территории в мировой практике (которые могут именоваться

федеральными округами, союзными территориям и др.) являются частью территории государства, которая не включена в состав субъектов федерации.

Таким образом, закрепленное в Конституции РФ понятие федеральной территории нашло свое практическое отражение, однако это существенно отличается от причин создания федеральных территорий в других федерациях мира.

В России выраженной потребности в создании федеральных территорий не имеется (по крайней мере в том варианте, который принят в настоящее время). Политико-правовая трансформация образовательного центра Сириус не связана с решением государственно-административных и историко-культурных задач. Мы полагаем, что прямое федеральное управление логичней было бы осуществить в рамках иной конституционно-правовой модели.

Список литературы:

1. Кожевников О.А., Ларичев А.А., Пешин Н.Л. и др. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография / Москва, 2020.
2. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померля А.Н. и др. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (конституционные поправки-2020) / Новосибирск, 2020.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
4. Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России. учебник для студентов вузов / под редакцией Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. Москва, 2013. Сер. *Dura lex, sed lex* (6-е издание, переработанное и дополненное)
5. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок. В сборнике: конституционализм и правоохранительная деятельность. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Составитель С. Ю. Андрейцо. 2020. С. 76-81.
6. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" // СЗ РФ от 15 мая 2000 г., № 20, ст. 2112.
7. Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А. и др. Конституционное право зарубежных стран. учебник

для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 "Юриспруденция": квалификация (степень) "бакалавр" / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

8. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. под научной редакцией В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общей редакцией Е.Н. Хазова, Н.П. Чепурновой, А.С. Прудникова. Москва, 2020.

9. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционная модель современного российского федерализма. Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 46-50.

10. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ от 28 декабря 2020 г. № 52 (часть I) ст. 8583.

11. Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972. 239 с.

12. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: монография. Уфа, 2008. 200 с.

13. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционно-правовой механизм взаимодействия национального права России и международного права в свете новых поправок в Конституцию Российской Федерации. Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 2. С. 74-78.

14. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.

15. Сибилева А. Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Том 6. № 72. С. 49-56.

16. Васильева Н. В., Праскова С. В., Пятковская Ю. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Том 5. № 1. С. 124-140.

17. Закон Краснодарского края от 03.04.2020 № 4266-кз «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа» // Доступ из СПС «Гарант».

18. Администрация федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс] // Интернет-портал федеральной территории «Сириус». URL: <https://sirius-ft.ru> (дата обращения 01.08.2021).

19. Гаврилова О.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М. и др. Конституционное право зарубежных стран. Новосибирск, 2021.

20. Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Москва, 2015.

21. Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Основные тенденции развития местного самоуправления (муниципального управления) и их роль в системе единой публичной власти. Международный журнал конституционного и государственного права. 2021. № 1. С. 119-125.

**ABOUT THE NOVEL OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION
CONCERNING THE SUCCESSION OF STATES****О НОВЕЛЛЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО
ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ****Alexandra A. Kalgina,**

Candidate of Law Sciences, associate professor, manager departments of civil and arbitral procedure

Moscow state institute international relations (University) MFA of Russia

AleksandraNauka6@yandex.ru

Александра Александровна Кальгина,

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и арбитражного процесса

Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России

Для цитирования: Кальгина А. А. О новелле Конституции Российской Федерации относительно преемственности государств // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 30-32.

Annotation. Based on the analysis of the legal literature and legislation on the succession of states, several judgments are made in the article: every historical process presupposes continuity; the Russian Federation, as a subject of international law, seeks to preserve continuity from previous states (the Russian Empire, the Union of Soviet Socialist Republics); the provisions of Article 671 of the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993 can be defined as a novel about the continuity of states.

Keywords: the state, Russian Empire, Union of Soviet Socialist Republics, Russia, the Russian Federation, legislation, normative legal act, the Constitution of the Russian Federation, novella, continuity.

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства о преемственности государств высказано несколько суждений: всякий исторический процесс предполагает преемственность; Российская Федерация, как субъект международного права, стремится сохранить преемственность от предшествующих государств (Российская Империя, Союз Советских Социалистических Республик); положения ст. 671 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. могут быть определены как новелла о преемственности государств.

Ключевые слова: государство, Российская Империя, Союз Советских Социалистических Республик, Россия, Российская Федерация, законодательство, нормативный правовой акт, Конституция РФ, новелла, преемственность.

Предметом данной статьи является преемственности государств.

Поводом же к подготовке данной статьи послужила новелла, представленная в виде положений ст. 671 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

Первоначально о состоянии теории.

Так, О.А. Андреева отмечает «важность преемственности основных правовых идей и юридической техники из предшествующего права для их приспособления к обслуживанию новых отношений» («Чтобы история работала и приносила пользу, следует в большей мере учитывать методологические рекомендации правовой науки. Создается впечатление, что правовые системы не имеют своей предыстории и появляются разом вдруг, как перемены общественного сознания в даосизме, а конкретно - в его теории "большого кома". Остается также в тени процесс обогащения опыта одних механизмов права другими, как будто бы общественные процес-

сы происходят изолированно друг от друга. ... Право от казусов переходит к абстрактным понятиям, которыми можно оперировать как средствами юридической техники. ... Правопреемство выразилось в удержании всего того, что способствовало и закрепило институт частной собственности, свободу обмена, интересы государственно-административной системы, тогда как вопросы частной жизни перестали интересовать государство и из права перешли в другие формы идеологии. Тем самым был как бы завершен еще один цикл в истории права, когда оно от принципа тоталитарной регламентированности общественных отношений переходит к регулированию только тех из них, которые составляют предмет публичного права»¹.

Н.Н. Арзамаскин обосновал следующее суждение: «Реальные политические, социально-экономические, духовные и т.п. процессы свойственны тому или иному обществу. Различные по своему содер-

жанию процессы характеризуют межгосударственные отношения, которые очень сложно прогнозировать с высокой степенью точности; как показывает практика современного государственного мирового развития, нельзя рассматривать с точностью какую-либо пропорцию или удельный вес соотношения между этими факторами. Такая степень вероятностных реальных жизненных процессов не позволяет формировать такого рода категорические утверждения, как, например: эволюция формы государства определяется экономическими, политическими или классовыми отношениями»².

Л.Г. Бокарева, рассмотрев «теоретические и практические проблемы реформирования государственного управления в Российской Федерации», утверждает следующее: «Невозможно проводить общегосударственные реформы с глобальными целями снижения государственных расходов на управление, не определившись с важнейшими приоритетами государственной экономической, промышленной и финансовой политики. Только установив государственные цели и задачи в области социально-экономического развития, выявив все необходимые для этого организационные и административные ресурсы, расставив кадры на ключевые посты и определив для них целевые ориентиры, можно браться за упорядочение деятельности в каждом отдельном ведомстве, используя имеющиеся нормативы, методы сравнения и анализа эффективности государственных расходов. Однако эффективность должна быть не абстрактной умозрительной эффективностью функции вообще, а определенной, подлежащей количественной оценке и характеризующей уровень государственных расходов на достижение определенного конкретного результата. Таким примером конкретных задач с указанием конкретных результатов их решения стали Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года»³.

Э.В. Габрелян определил «две российские социокультурные традиции (самодержавие как тип публичного властвования и зависимое от него положение человека), а также показан конфликт данных традиций с существующей либеральной субкультурой, генерирующей модернизационные проекты» («В современной ситуации сторонники "либеральных мер" под руководством "сильной власти" ожидают в перспективе "синергетический" эффект

от этих мер (проводимых в условиях Интернета и глобализации) и, таким образом, снятия конфликта традиции и модернизации. Время покажет обоснованность ожиданий»)⁴.

А.С. Шабуров осуществил «соотношение понятий "государство" и "государственность" в контексте исторического пути России»: «С учетом концепций отечественных авторов полагаем возможным дать следующее определение государственности: это качественное состояние государственно-организованного общества, характеризующееся устойчивостью и преемственностью присущих ему исторических, национальных, религиозных и других факторов»; «Государственность не идентична государству и не сводится к нему. Государство - это основной компонент государственности, отражающий ее внешнее состояние. Государственность - качественная характеристика общества. Территория, население и другие количественные показатели не характеризуют государственность. Государственность определяется стабильностью, неизменностью, традиционным сохранением и развитием отдельных качеств. Разумеется, государственность - это не абстрактное понятие. Она выражается в конкретных государственно-правовых формах, в которых проявляются традиции и особенности, влияющие на различные стороны государственности, позволяющие ее характеризовать как конкретную государственность»; «Сказанное в полной мере относится и к российской государственности. Она обладает отличительными качествами, обусловленными спецификой русской культуры, российского менталитета, особенностями исторического и политического развития России. Именно она определяет на различных этапах развития специфику конкретных государств, позволяющих каждое характеризовать как государство российское»⁵.

Противоречивые результаты научных исследований относительно преемственности государств предопределяют и несовершенство законодательства Российской Федерации⁶.

Теперь обращаемся к новелле Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁷, представленной в виде положений статьи 671: «1. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в

международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. 2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство. 3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается. 4. 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».

Иначе говоря, в нормативном правовом акте с наивысшей юридической силой на территории Российской Федерации⁸, впервые обращено внимание на сохранение преемственности развития государства.

Таким образом, научные исследования относительно преемственности государств необходимо продолжить.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, всякий исторический процесс предполагает преемственность.

Во-вторых, Российская Федерация, как субъект международного права, стремится сохранить преемственность от предшествующих государств (Российская Империя, Союз Советских Социалистических Республик).

В-третьих, положения ст. 671 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. могут быть определены как новелла о преемственности государств.

¹Андреева О.А. Проблема преемственности в истории российского права // История государства и права. 2009. № 7.

²Арзамаскин Н.Н. К вопросу о системном анализе факторов, влияющих на современную российскую государственность // Право и политика. 2007. № 3.

³Бокарева Л.Г. Российская государственность: реформы и их итоги // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10. С. 11 - 28; № 11. С. 6 - 28.

⁴Габрелян Э.В. Российская государственность: социокультурные традиции // История государства и права. 2011. № 13. С. 32 - 36.

⁵Шабуров А.С. Российское государство и российская государственность: проблемы соотношения и историческое развитие // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 9 - 11.

⁶Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

⁷См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

⁸О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Обращение. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF STOPPING OF VEHICLES BY OFFICERS OF THE FEDERAL SECURITY SERVICE OF RUSSIA IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROTECTION OF MARINE BIOLOGICAL RESOURCES IN THE BORDER TERRITORY

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСТАНОВКИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ СОТРУДНИКАМИ ФСБ РОССИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОХРАНЫ МОРСКИХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В ПРЕДЕЛАХ ПРИГРАНИЧНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Vladimir A. Kanaev,
law enforcement officer

Владимир Александрович Канаев,
сотрудник правоохранительных органов
vladimer.kanaev36@gmail.com

Для цитирования: Канаев В.А. Проблемы нормативно-правового регулирования остановки транспортных средств сотрудниками ФСБ России при осуществлении охраны морских биологических ресурсов в пределах приграничной территории // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 33-37.

Annotation. The article examines the problems of legal regulation of stopping vehicles by employees of the FSS of Russia in the implementation of the protection of marine biological resources (hereinafter - MBR) within the border area. The content of the article is based on an analysis of the regulatory legal acts of the Russian Federation governing the procedure for stopping a vehicle and the operational and service experience of the inspectors of the FSS of Russia. This issue was not considered in scientific articles and works earlier.

In 2005, the FSS of Russia was entrusted with a completely new task of exercising state control in the field of the protection of MBR, in connection with which it became necessary to stop the vehicle by FSS officers while protecting marine biological resources within the border area. At the time of this writing, the problem has not been resolved. The purpose of the work is to reveal the features of the legal regulation of stopping the vehicle by the FSB officers in the implementation of the protection of MBR. This work can be useful for the inspectors of the FSS and of the Federal Environmental Departments of the Russian Federation, as well as for the teaching staff of departmental educational institutions.

Keywords: stopping vehicles, land area, protection of marine biological resources, state control, Federal Security Service

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы нормативно-правового регулирования остановки транспортных средств (далее – ТС) сотрудниками ФСБ России при осуществлении охраны морских биологических ресурсов (далее – МБР) в пределах приграничной территории. Содержание статьи основывается на анализе нормативно-правовых актов РФ, регламентирующих порядок остановки ТС и оперативно-служебного опыта инспекторского состава ФСБ России. Данная проблематика не рассматривалась в научных статьях и работах ранее.

В 2005 г. на органы ФСБ России была возложена совершенно новая задача осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов, в связи с чем появилась необходимость в остановке ТС сотрудниками ФСБ при осуществлении охраны морских биологических ресурсов в пределах приграничной территории. На момент написания статьи проблема не решена. Цель работы раскрыть особенности нормативно-правового регулирования остановки ТС сотрудниками ФСБ при осуществлении охраны МБР. Данная работа может быть полезной для инспекторского состава ФСБ России и Федеральных природоохранных ведомств РФ, а также для профессорско-преподавательского состава ведомственных образовательных учреждений.

Ключевые слова: остановка транспортных средств, сухопутная территория, охрана морских биологических ресурсов, государственный контроль, Федеральная служба безопасности

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Одно из основных направлений деятельности Пограничной службы ФСБ России - это защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской

Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации.

Предметом государственного контроля (надзора) в соответствии с Приказом ФСБ России от 16 октября 2020 г. № 476 "Об утверждении Адми-

нистративного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов" (далее – Административный регламент) является соблюдение юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами при осуществлении своей деятельности требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов.

Под рыболовством понимается деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной продукции. Добыча водных биологических ресурсов, особенно, в Дальневосточных регионах РФ осуществляется зачастую на значительном удалении от ближайших населённых пунктов, в местности со слабо развитой дорожной инфраструктурой. Доставка уловов к местам хранения и переработки является немаловажным этапом в процессе рыболовства, требующим значительных временных затрат, однако доставка уловов ВБР по сухопутной территории зачастую является единственно возможной в виду отсутствия у рыбодобывающих предприятий и лиц, осуществляющих незаконную добычу (вылов) ВБР морских судов с достаточной вместимостью и автономностью хода судна, позволяющего доставить уловы в ближайший порт (порт-пункт, морской терминал, причал).

Учитывая большую протяжённость побережья, находящегося под охраной подразделений ФСБ России, можно сделать вывод о том, что для обеспечения необходимой плотности охраны, позволяющей обеспечить сохранение ВБР, требуется большое количество личного состава, корабельно-катерный состав и авиация, но задействовать такое большое количество сил и средств для решения задач охраны МБР не представляется возможным. В виду чего автор считает необходимым осуществление государственного контроля и охраны МБР на сухопутных транспортных путях немаловажным элементом в системе сохранения МБР, особенно, учитывая тот

факт, что подъезды ко многим береговым участкам не имеют альтернативных маршрутов движения.

Для осуществления такой формы контроля ФСБ России требуется полномочие на остановку транспортных средств, при этом данное полномочие не имеет достаточной нормативно-правовой основы, и мнения сотрудников о законности реализации данного полномочия неоднозначны.

Ст. 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, 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. Так, согласно Административному регламенту Пограничные органы наделены полномочиями по остановке и преследованию судов, осуществляющих рыболовство, а про ТС транспортирующих МБР по сухопутной территории РФ в данном документе не говорится, что автор считает пробелом права, требующим скорейшего устранения на законодательном уровне [3, пп. а), б) ст. 6]. Однако, п. п) ст. 6 Административного регламента определяет, что сотрудники при осуществлении государственного контроля (надзора) имеют право реализовывать иные права, предоставленные законодательством Российской Федерации и нормами международного права. Ст. 31 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" определяет, что должностные лица специально уполномоченных государственных органов по охране, государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания имеют право производить досмотр вещей и личный досмотр задержанных лиц, остановку и досмотр транспортных средств, проверку оружия и других орудий добычи объектов животного мира, добытых объектов животного мира и полученной из них продукции, в том числе во время ее транспортировки, в местах складирования и переработки, но данный федеральный закон не определяет порядка осуществления остановки ТС и порядка действий в случае невыполнения законных требований сотрудника об остановке ТС. Согласно комментарию, к данному федеральному закону, изданному Слепенковой О.А. остановка и досмотр транспортных средств, проверку оружия и других орудий добычи объектов животного мира, добытых объектов животного мира и полученной из них продукции, в том числе во время ее транспортировки, в местах

складирования и переработки, регулируется административным законодательством.

Так, сотрудники ФСБ России согласно федеральному законодательству РФ наделены правом проверять у лиц документы, удостоверяющие их личность, осуществлять их личный досмотр и досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр транспортных средств и находящихся в них грузов при подозрении, что они используются в целях совершения административных правонарушений или преступлений, также и Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I "О Государственной границе Российской Федерации", который определяет, что Пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право проверять необходимые документы у лиц и документы транспортных средств, производить досмотр (осмотр) транспортных средств и перевозимых на них грузов, однако оба этих документа не содержат норму, позволяющую осуществлять остановку и преследование ТС, что в определённых обстоятельствах делает невозможным применить вышеуказанные полномочия органов ФСБ.

Наиболее полно полномочия по остановке ТС регламентированы для сотрудников МВД, так сотрудники полиции имеют право останавливать транспортные средства, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях с составлением соответствующего акта.

Порядок остановки ТС закреплён в ст. 2.4 Правил дорожного движения РФ, согласно которому право остановки транспортных средств предоставлено регулировщикам, уполномоченным должностным лицам Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в отношении остановки грузовых автомобилей и автобусов, уполномоченным должностным лицам таможенных органов. Уполномоченные должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и таможенных органов должны быть в форменной одежде и использовать для остановки транспортного средства диск с красным сигналом либо со световозвращателем. Для привлечения внимания водителей транспортных средств, указанные уполномоченные должностные лица могут пользоваться сигналом-свистком. Лица, обладающие правом остановки транспортного средства, обязаны предъявлять по требованию во-

дителя служебное удостоверение. Из содержания данной статьи видим, что сотрудники ФСБ в ней не поименованы как субъекты, уполномоченные осуществлять остановку ТС, однако данный нормативно-правовой акт и не говорит, что список субъектов, уполномоченных осуществлять остановку ТС является исчерпывающим. Также текст документа содержит важные положения, регламентирующие форму одежды сотрудников и порядок остановки, которые автор считает обязательными для руководства для всех должностных лиц, уполномоченных останавливать ТС.

Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. №664 регламентирует вопросы остановки и преследования ТС сотрудниками МВД, в нём подробно рассматривается перечень причин для остановки и преследования ТС, основания для принудительной остановки ТС, порядок остановки ТС сотрудниками полиции

Делая вывод из вышесказанного, автор считает, что существующие нормы законодательства в контексте рассматриваемого вопроса носят противоречивый характер и не содержат исчерпывающих сведений, позволяющих сотрудникам ФСБ России эффективно решать поставленные перед ними задачи по охране МБР в пределах приграничной территории. В частности, ни федеральное законодательство, ни ведомственные нормативно-правовые акты не содержат достаточных положений, перечень оснований для остановки ТС, перечень конкретных должностных лиц уполномоченных осуществлять остановку и преследование ТС, в случае невыполнения законных требований об остановке ТС, регламентирующих порядок остановки и преследования ТС. Данную ситуацию следует считать пробелом законодательства РФ, негативно влияющим на реализацию полномочий возложенных на ФСБ России, решить возникшую проблему автор считает наиболее целесообразным прибегнув к аналогии права (закона) и внеся поправки в Федеральное законодательство РФ и в Административный регламент.

В Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" добавить п. ж 2) ст. 13 и изложить его следующим образом: «останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на ФСБ России обязанностей, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных

средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях; задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске».

В Приказ ФСБ России от 16 октября 2020 г. № 476 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов" внести изменения и добавить п. а 1) ст. 6 и изложить его следующим образом: «должностные лица при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов имеют право останавливать транспортные средства, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях. Основания для остановки, порядок производства остановки ТС регламентируется ст. 6¹ Административного регламента». Также добавить ст. 6¹ «Остановка транспортного средства»:

«п. а Основаниями для предъявления сотрудником требования об остановке водителем транспортного средства являются:

п. а) 1) Установленные визуально или зафиксированные с использованием технических средств признаки нарушений требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования.

п. а) 2) Наличие данных (ориентировки, информация дежурного, других инспекторских групп, граждан, визуально зафиксированные обстоятельства), свидетельствующих о причастности водителя, пассажиров к совершению преступления или административного правонарушения.

п. а) 3) Наличие данных (ориентировки, информация дежурного, других инспекторских групп, граждан, визуально зафиксированные обстоятельства) об использовании транспортного средства в противоправных целях.

п. а) 4) Необходимость опроса водителя или пассажиров об обстоятельствах совершения административного правонарушения, преступления, очевидцами которого они являлись или являются.

п. а) 5) Необходимость привлечения участника дорожного движения в качестве понятого.

п. а) 6) Необходимость использования транспортного средства*(75).

п. а) 7) Проверка документов на транспортное средство и перевозимый груз.

п. а) 8) Проверка документов, удостоверяющих личность водителя и пассажиров, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом.

п. б) Требование об остановке транспортного средства подается с помощью громкоговорящего устройства или жестом руки, при необходимости с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем), направленного на транспортное средство. При этом для привлечения внимания участников дорожного движения могут использоваться дополнительный сигнал свистком, специальные световые и (или) звуковые сигналы.

В темное время суток либо в условиях ограниченной видимости подача сигнала об остановке транспортного средства должна осуществляться с использованием специальных световых сигналов (при наличии возможности).

п. в) При подаче сигналов об остановке должно быть указано место остановки транспортного средства.

п. г) Остановка транспортного средства осуществляется с учетом требований правил дорожного движения и соблюдением мер, направленных на обеспечение безопасности участников дорожного движения.

п. д) Не допускается останавливать транспортные средства на участках дорог, где их остановка запрещена правилами дорожного движения, за исключением случаев, когда такая остановка связана с необходимостью пресечения преступления, административного правонарушения.

В случае необходимости остановки транспортных средств в местах, где их остановка запрещена правилами дорожного движения, сотрудником принимаются меры по обеспечению безопасности дорожного движения в данном месте.

п. е) Остановив транспортное средство, сотрудник должен без промедления подойти к водителю, представиться, кратко сообщить причину остано-

ки, изложить требование о передаче необходимых для проверки или оформления правонарушения документов, при привлечении водителя или пассажира в качестве свидетеля либо понятого - разъяснить им права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

п. ё). В случаях невыполнения водителем транспортного средства требования сотрудника об остановке; визуальном установлении признаков преступления, административного правонарушения при отсутствии возможности своевременной подачи сигнала об остановке транспортного средства; получения информации о совершении водителем транспортного средства преступления, административного правонарушения от другого пограничного наряда (инспекторской группы), граждан; получения указания от дежурного, руководителя подразделения о необходимости остановки транспортного средства в зависимости от конкретной обстановки сотрудником могут быть приняты меры по:

передаче информации дежурному, другому наряду сотрудников;

преследованию транспортного средства.

п. ж) Преследование осуществляется на служебном автомобиле с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами. При этом требование об остановке подается с помощью громкоговорящего устройства или жестом руки, при необходимости с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем). В случае необходимости и при наличии возможности осуществляется (с использованием громкоговорящего устройства) информирование других участников дорожного движения о повышенной внимательности и соблюдении мер предосторожности.

п. з) По окончании действий, связанных с целью остановки транспортного средства и отсутствии оснований для выполнения иных действий, предусмотренных Административным регламентом, сотрудником дается разрешение на дальнейшее движение транспортного средства.

Внеся вышеперечисленные поправки в федеральное законодательство, ведомственные нормативно-правовые акты ФСБ России и организовав их эффективное использование в практической деятельности по охране МБР, можно значительно

повысить эффективность подразделений в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
2. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
3. Приказ ФСБ России от 16 октября 2020 г. № 476 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
4. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
5. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
6. Слепенкова О.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире". - Специально для системы ГАРАНТ, 2010 г. [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
7. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
8. Федеральный закон "О полиции" от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
9. Правила дорожного движения (ПДД), утверждённые Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 "О правилах дорожного движения" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).
10. Приказ МВД России (Министерства внутренних дел РФ) от 23 августа 2017 г. № 664 "Об утверждении административного регламента исполнения министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения" [Электронный источник] / <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения 29.09.2021 г.).

PROVISION OF RESIDENTIAL PREMISES FROM THE SPECIALIZED (TARGET) PURPOSE FUND AS ONE OF THE FORMS OF REALIZATION OF THE RIGHT TO HOUSING BY EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ИЗ ФОНДА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО (ЦЕЛЕВОГО) НАЗНАЧЕНИЯ КАК ОДНА ИЗ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ****Yu.A. Kanaeva,**

Adjunct of the Faculty of Training of Scientific, Pedagogical and Scientific Personnel of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot
aleksandrovna-88@mail.ru

Ю.А. Канаева,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
aleksandrovna-88@mail.ru

Для цитирования: Канаева Ю.А. Предоставление жилого помещения из фонда специализированного (целевого) назначения как одна из форм реализации права на жилище сотрудниками органов внутренних дел // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 38-41.

Annotation. The article considers the provision of residential premises from the specialized (target) purpose fund as one of the forms of realization of the right to housing by employees of the internal affairs bodies. It is emphasized that the specified order has formed the status of subjects whose socio-legal position in such matters differs significantly from the position of other participants. In particular, in accordance with Article 9 of the Federal Law of July 19, 2011 № 247-FZ «On Social guarantees to Employees of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation», district commissioners received a special position among the other participants. The reason for this, as legal practice has shown, is the specifics of the activities of this group of police officers, as well as their official and territorial binding to specific areas of the area served.

The expediency of amending Article 9 of the Federal Law of July 19, 2011 is argued. № 247-FZ «On Social guarantees to Employees of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation», which, taking into account the interests, first of all, ensure the quality of service activities of such categories of police officers as district commissioners, as well as increasing the overall level of action of law enforcement units on the territory of individual municipalities, provisions establishing the impossibility of termination of the contract of employment of specialized (official) housing will be put into effect, only on the condition that the local police commissioner is transferred to another position.

Keywords: employment contract, residential premises, an employee of the internal affairs bodies, office housing, a local police commissioner

Аннотация. В статье рассматривается предоставление жилого помещения из фонда специализированного (целевого) назначения, как одна из форм реализации права на жилище сотрудниками органов внутренних дел. Подчеркивается, что указанным приказом сформирован статус субъектов, чье социально-правовое положение в таких вопросах существенно отличается от положения остальных участников. В частности, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», особое положение среди остальных участников получили участковые уполномоченные. Причиной этому, как показала правовая практика, является специфика деятельности указанной группы сотрудников полиции, а также их служебно-территориальная привязка к конкретным участкам обслуживаемой местности.

Аргументируется целесообразность внесения поправок в ст. 9 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми, с учетом интересов, прежде всего, обеспечиваются качества служебной деятельности такой категории сотрудников полиции, как участковые уполномоченные, а также повышение общего уровня действия подразделений правоохранительной системы на территории отдельных муниципальных образований, будут введены в действие положения, устанавливающие невозможность расторжения договора найма специализированного (служебного) жилья, только на том условии, если участковый уполномоченный полиции переведен на другую должность.

Ключевые слова: договор найма, жилое помещение, сотрудник органов внутренних дел, служебное жилье, участковый уполномоченный полиции

Среди имеющихся форм реализации права на жилище, введенных в действие положениями Федерального закона от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

дерации», и определяющих притязания субъекта на жилище или его содержание, особое внимание исследователей привлекает такая, как предоставление жилого помещения из фонда специализированного (целевого) назначения (ст. 8 Закона).

Обеспечение реализации законов входит в обязанность прокуратуры Российской Федерации, на что обращается внимание и в научной литературе.

Необходимым условием для выделения жилых помещений по вышеуказанному основанию является то, что данные объекты недвижимости предоставляются сотруднику на праве временного пользования и не могут быть предметом его будущей собственности, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством. При этом срок, на который данное жилье переходит в пользование сотруднику внутренних дел, не может превышать установленного периода, как правило, определенного условиями действующего контракта (срок службы), а реализация права на предоставление сотруднику внутренних дел указанной льготы допускается только в том случае, если его в установленном порядке нуждающимся в улучшении жилищных условий не признавали.

Правовую основу принятия решений определения статуса жилых помещений в качестве служебных, включая порядок их предоставления конкретным категориям служащих, составляют положения ст.ст. 93, 99-104 Жилищного кодекса Российской Федерации, где аспект регулирования отношений, складывающихся при заключении соглашения пользования указанными жилыми помещениями носит не первостепенное значение. Более того, важнейшее начало регулирования данных отношений составляет так называемый административный аспект, предусматривающий принятие необходимых управленческих решений со стороны тех, кто обладает необходимыми полномочиями в вопросах выделения указанного типа жилья из специализированного жилищного фонда.

Основным источником, определяющим порядок реализации вышеуказанных полномочий, служит Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2002 г. № 897 «Об утверждении типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутрен-

них дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. Данным актом введено в действие типовое Положение, регулирующее порядок выделения жилых помещений из служебного фонда. Действие нормативных положений настоящего Постановления затрагивает права сотрудников, проходящих службу не только в органах внутренних дел, но и в других ведомствах, и, с учетом ряда особенностей социально-правового положения субъектов данных отношений, закрепляет как права и гарантии будущих владельцев, так и их обязанности в отношении порядка пользования служебным жильем. Между тем, именно указанное типовое Положение составило основу будущего приказа МВД России от 06.05.2012 г. № 490 «Об организации работы по предоставлению жилых помещений специализированного жилищного фонда органов внутренних дел Российской Федерации (служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях)»², коим впоследствии введена в действие специальная Инструкция, определяющая характер и особенности действия должностных лиц, осуществляющих деятельность по предоставлению жилых помещений служебного типа сотрудникам МВД России.

Отдельное внимание стоит обратить на тот факт, что указанным приказом сформирован статус субъектов, чье социально-правовое положение в таких вопросах существенно отличается от положения остальных участников. В частности, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», особое положение среди остальных участников получили участковые уполномоченные. Причиной этому, как показала правовая практика, является специфика деятельности указанной группы сотрудников полиции, а также их служебно-территориальная привязка к конкретным участкам обслуживаемой местности. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, давая оценку правомерности данных исключений, указал, что подобное положение считается допусти-

мым, если это не противоречит общему представлению о функциональности органов правопорядка и достойного выполнения сотрудниками конкретных подразделений своих должностных обязанностей, а также обусловлено конкретной политикой бюджетного финансирования, цель которой – своевременное и качественное решение жилищного вопроса в среде определенной категории сотрудников внутренних дел. Кроме того, было особо выделено, что ч. 1, 2 ст. 9 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не ставят участковых уполномоченных полиции в привилегированное положение по отношению к остальным сотрудникам, а только допускают выделение указанной группе государственных служащих объектов недвижимости из муниципального фонда на том условии, что это, де-факто, будет позволять решать поставленные перед ними задачи более оперативно³.

Отдельным аргументом в пользу законности и обоснованности обозначенной позиции стало включение участковых уполномоченных полиции в список лиц, обеспечение которых жильем на территории конкретного муниципального образования является первостепенной мерой в части повышения эффективности реализации прав граждан на достойное социальное обеспечение (ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 20.07.2020 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴).

Представленный порядок действия норм является подтверждением тому, что государство, стараясь обеспечить необходимым жильем различные категории служащих, исходит из практической составляющей максимально продуктивного приложения сил конкретного органа и его должностного лица. Однако, на практике вопрос нормативного регулирования, а точнее толкования установленных правил и положений, не всегда решается в направлении

сохранения устойчивости и сбалансированности интересов, которыми должны руководствоваться их исполнители. В частности, одним из судов Краснодарского края был рассмотрен иск бывшего участкового уполномоченного полиции К., в котором последний, ссылаясь на факт обеспечения муниципальным жильем в порядке ст. 16.1 Федерального закона от 20.07.2020 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полагал, что возврат предоставленного ему администрацией муниципального образования служебного помещения обратно, при условии, что он был переведен на другую (вышестоящую) должность, невозможен, так как прямо не предусмотрен законом. Суд (равно как и последующие судебные инстанции в своих решениях) встал на сторону сотрудника, указав, что действующее законодательство не содержит предписаний относительно возможности расторжения договора социального найма с сотрудником, если его должностное положение изменилось. Более того, мотивация суда заключалась в том, что указанные изменения относительно карьерного роста сотрудника, а также территориальная юрисдикция использования его полномочий, которая осталась неизменной, никак не повлияли на его общее социальное положение в части обеспечения его жилыми помещениями со стороны иных органов власти, а потому произвольный отказ в заключении договора найма жилого помещения служебного типа не основан на законе⁵.

Представляется, в данном случае необходимо внести законодательные корректировки в ст. 9 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми, с учетом интересов, прежде всего, обеспечения качества служебной деятельности такой категории сотрудников полиции, как участковые уполномоченные, а также повышения общего уровня действия подразделений правоохранительной системы на территории отдельных

муниципальных образований, будут введены в действие положения, устанавливающие невозможность расторжения договора найма специализированного (служебного) жилья, только на том условии, если участковый уполномоченный полиции переведен на другую должность.

В настоящее время государством разработана и введена в действие достаточно сбалансированная система источников, регламентирующих порядок предоставления жилых помещений в пользование сотрудникам ОВД и членам их семей. Представленный порядок действия норм является подтверждением тому, что государство, стараясь обеспечить необходимым жильем различные категории служащих, исходит из практической составляющей максимально продуктивного приложения сил конкретного органа и его должностного лица. Кроме этого, стоит отметить, что действие вышеупомянутых нормативных правовых актов достаточно прочно закрепляет права и гарантии будущих владельцев в отношении порядка пользования именно служебным жильем. Однако, на практике, вопрос нормативного регулирования, а точнее толкования установленных правил и положений, не всегда решается по пути сохранения устойчивости и сбалансированности интересов, которыми должны руководствоваться их исполнители.

Список литературы:

1. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Фе-

дерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 199-202.

2. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2010. Т. 2: Обязательственное право. 1208 с.

¹Постановление Правительства РФ от 17.12.2002 № 897 (ред. от 01.10.2004, с изм. от 16.03.2013) «Об утверждении типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос Федерации. – 2002. – 23 дек. – № 51, ст. 5087.

²Приказ МВД России от 06.05.2012 № 490 (ред. от 20.08.2014) «Об организации работы по предоставлению жилых помещений специализированного жилищного фонда органам внутренних дел Российской Федерации (служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях)» (вместе с «Инструкцией по организации работы по предоставлению жилых помещений специализированного жилищного фонда органам внутренних дел Российской Федерации (служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях)» // Российская газета. – 2012. – 13 июня. – № 132.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2018 №16-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" в связи с запросом Северо-Кавказского окружного военного суда» // Российская газета. – 2018. – 25 апреля. – № 88.

⁴Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – № 202.

⁵Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.06.2020 по делу № 88-14021/2020. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. сист. «КонсультантПлюс».

**ABOUT THE NOVEL OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION
CONCERNING PARLIAMENTARY CONTROL****О НОВЕЛЛЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ****Alexey Yu. Kirsanov,**

Senior Researcher, Candidate of Legal Sciences

Scientific-research institute of education and science

inconsult.ak@gmail.com

Алексей Юрьевич Кирсанов,

старший научный сотрудник, кандидат юридических наук, Научно-исследовательский институт образования и науки, адвокат, адвокат международного класса

Для цитирования: Кирсанов А.Ю. О новелле Конституции Российской Федерации относительно парламентского контроля // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С.42-44.

Annotation. Based on the analysis of legal literature and legislation on parliamentary control, several judgments are made in the article: parliamentary control should be considered as a set of actions of senators of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation and deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation when responding to socially significant events; parliamentary control should not be replaced by other types of state activities, such as: prosecutor's supervision, preliminary investigation, judicial proceedings; the results of parliamentary control can be transferred to law enforcement agencies for conducting a preliminary investigation; The Federal Law of the Russian Federation «On Parliamentary Control» of April 23, 2013 must be recognized as a regulatory legal act specifically designed to regulate parliamentary control.

Keywords: the state, the Russian Federation, legislation, regulatory legal act, the Constitution of the Russian Federation, the federal law of the Russian Federation, the Federal Law of the Russian Federation «On Parliamentary Control» of April 23, 2013, novella, parliamentary control, a state body, the Federal Assembly of the Russian Federation, the Federation Council, the State Duma

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства о парламентском контроле высказано несколько суждений: парламентский контроль необходимо рассматривать в качестве совокупности действий сенаторов Совета Федерации ФС РФ и депутатов Государственной Думы ФС РФ при реагировании на общественно значимые события; парламентский контроль недопустимо подменять иными видами государственной деятельности, как-то: прокурорским надзором, предварительным расследованием, судебным разбирательством; результаты парламентского контроля могут быть переданы в правоохранительные органы для производства предварительного расследования; нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования парламентского контроля, необходимо признавать Федеральный закон РФ «О парламентском контроле» от 23 апреля 2013 г.

Ключевые слова: государство, Российская Федерация, законодательство, нормативный правовой акт, Конституция РФ, федеральный закон РФ, Федеральный закон РФ «О парламентском контроле» от 23 апреля 2013 г., новелла, парламентский контроль, государственный орган, Федеральное собрание РФ, Совет Федерации, Государственная Дума

Предметом данной статьи является парламентский контроль.

Поводом же к подготовке данной статьи послужила новелла, представленная в виде положений ст. 1031 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

Первоначально о состоянии теории.

Так, Г.Е. Зенин сумел обнаружить «основные дефекты, присущие системе нормативного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации» («Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации движется по длинному и сложному пути - от невятного закрепления в Конституции страны и хаотичной

регламентации отдельных контрольных институтов в актах различной юридической силы до принятия специализированных актов, подробно раскрывающих сущность парламентского контроля как одной из важнейших функций Федерального Собрания России»; «Особое внимание при рассмотрении дефектов системы регулирования парламентского контроля в России следует уделить первому специализированному акту в данной сфере - Закону N 196-ФЗ»; «Парадоксально, но, хотя Закон N 196-ФЗ и должен был ознаменовать начало процесса усиления контрольных функций парламента, содержащи-

еся в нем дефекты практически исключили реальную возможность реализации данного института»¹.

О.А. Фомичева исследовала «вопрос законодательного регулирования практики встраивания механизма контрольной власти в компетенцию законодательного органа»: «Итак, законодательная власть в Российской Федерации является ключевым органом по осуществлению контрольных полномочий. Для их осуществления необходимо уточнение терминологии. Поскольку парламентская власть в Конституции РФ в качестве отдельной ветви не устанавливается, правовая регламентация контрольной деятельности законодательных органов в РФ должна иметь единообразную формулировку и четкие пределы»².

Авторы – единомышленники (А.Т. Карасев и А.Р. Гиздатов) рассмотрели «конституционно-правовой институт парламентского контроля в Российской Федерации с точки зрения его места в системе государственного контроля» («Основным отличительным признаком контроля, осуществляемого парламентом, можно назвать то, что парламентарии могут не применять санкционных мер по отношению к конкретному объекту контроля. Однако на основании анализа полученной информации они могут изменить национальное законодательство с целью предотвращения подобных нарушений, а также повышения качества и эффективности государственного управления. Достигаемые таким образом наиболее абстрактные цели контрольной деятельности позволяют в полной мере отнести парламентский контроль к разновидности государственного контроля в Российской Федерации»; «В заключение необходимо отметить, что парламентский контроль, обладая присущими ему особенностями, является составным элементом системы государственного контроля в Российской Федерации. Дополняя контрольные полномочия иных органов государственной власти, реализация парламентского контроля вносит свой вклад в защиту прав и свобод граждан, обеспечение режима законности и поддержание правопорядка в Российской Федерации»³.

Л.Ю. Свистунова и Т.А. Коломейцева исследовали «различия в закреплении форм и механизма осуществления парламентского контроля законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ» («Таким образом,

современное состояние регионального парламентского контроля характеризуется многообразием форм реализации контрольной деятельности законодательного (представительного) органа, а также разнообразием источников его регламентации (по сравнению с федеральными нормативно-правовыми актами)»; «Представляется, что закрепление института парламентского контроля во многих субъектах РФ объясняется в первую очередь отсутствием четкой правовой позиции федерального законодателя о целях, задачах и правовой природе парламентского контроля. В связи с этим возникает объективная необходимость целостного и доктринально обоснованного закрепления института парламентского контроля в субъектах Российской Федерации и принятия модельного федерального закона. Принятие подобного закона будет способствовать созданию эффективного правового механизма контрольной деятельности региональных парламентов (что повысит не только конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации) и совершенствованию системы государственного контроля в целом»⁴.

Противоречивые результаты научных исследований относительно парламентского контроля предопределяют и несовершенство законодательства Российской Федерации⁵.

Теперь обращаемся к новелле Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁶, представленной в виде положений статьи 1031: «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания».

Положения ст. 103⁷ Конституции РФ влекут необходимость видоизменения нормативного правового акта, по юридической силе приравненного к федеральному закону РФ⁸, специально предназначенного для регулирования парламентского контроля. Речь идет о Федеральном законе РФ «О парламентском контроле» от 23 апреля 2013 г.⁹, в ст. 1 которого определен «предмет регулирования» названного нормативного правового акта: «Настоящим

Федеральным законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Счетной палатой Российской Федерации парламентского контроля на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации».

Помимо парламентского контроля в Российской Федерации осуществляются и иные виды государственного контроля.

Так, в Федеральном законе РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 19 декабря 2008 г. урегулированы «отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Таким образом, научные исследования относительно парламентского контроля необходимо продолжить.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, парламентский контроль необходимо рассматривать в качестве совокупности действий сенаторов Совета Федерации ФС РФ и депутатов

Государственной Думы ФС РФ при реагировании на общественно значимые события.

Во-вторых, парламентский контроль недопустимо подменять иными видами государственной деятельности, как-то: прокурорским надзором, предварительным расследованием, судебным разбирательством.

В-третьих, результаты парламентского контроля могут быть переданы в правоохранительные органы для производства предварительного расследования.

В-четвертых, нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования парламентского контроля, необходимо признавать Федеральный закон РФ «О парламентском контроле» от 23 апреля 2013 г.

¹Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.

²Фомичева О.А. Механизм осуществления контрольной власти парламентом // Lex russica. 2017. № 4. С. 52 - 60.

³См.: Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34 - 38.

⁴См.: Свистунова Л.Ю., Коломейцева Т.А. Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4. С. 56 - 61.

⁵Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именованного государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

⁶См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

⁷О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

⁸См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁹См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

TOPICAL ISSUES OF DETERMINING HOUSING AND COMMUNAL FACILITIES IN THE CONTEXT OF ARTICLE 215.2 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИЛИЩНОГО И КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В КОНТЕКСТЕ СТАТЬИ 215.2 УК РФ

Vadim S. Kovrigin,

adjunct Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. V.Ya. Kikot'
(117997, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)

Вадим Сергеевич Ковригин,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
(117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
kvs.ru@bk.ru

Научный руководитель: профессор кафедры уголовного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент
Р.Л. Габдрахманов

Научная специальность: 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Для цитирования: Ковригин В.С. Актуальные вопросы определения объектов жилищного и коммунального хозяйства в контексте статьи 215.2 УК РФ // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 45-47.

Annotation. The article deals with topical issues of the definition and content of the terms "housing facility" and "utility facility" in the context of Article 215.2 of the Criminal Code of the Russian Federation. A comparative analysis of the normative legal acts of the Russian Federation regulating the sphere of relations in the field of protection of life support objects is carried out, on the basis of which the author analyzes the main provisions and comes to the conclusion about the imperfection of Russian legislation in this sphere of relations. The variants of improving the criminal law norm are recommended.

Keywords: objects of life support, object of housing, object of communal services, objects of housing and communal services, housing stock, communal resources, vital activity of the population, regulatory legal acts, legislation

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы определения и содержания терминов «объект жилищного хозяйства» и «объект коммунального хозяйства» в контексте статьи 215.2 УК РФ. Проведен сравнительный анализ нормативно-правовых актов РФ, регламентирующих сферу отношений в области охраны объектов жизнеобеспечения, на основании которого автором проанализированы основные положения и приходит к выводу о несовершенстве российского законодательства в этой сфере отношений. Рекомендованы варианты совершенствования уголовно-правовой нормы.

Ключевые слова: объекты жизнеобеспечения, объект жилищного хозяйства, объект коммунального хозяйства, объект жилищно-коммунального хозяйства, жилищный фонд, коммунальные ресурсы, жизнедеятельность населения, нормативно-правовые акты, законодательство

Статья 215.2 Уголовного кодекса Российской Федерации «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения» предусматривает уголовную ответственность за разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состоянии объектов энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства или других объектов жизнеобеспечения, совершенные из корыстных или хулиганских побуждений. В контексте данной уголовно-правовой нормы законодатель ограничивается и лишь указывает на часть объектов жизнеобеспечения – объекты энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства. Кроме того, диспозиция статьи 215.2 УК РФ носит бланкетный характер, и в этой связи при применении уголовно-правовой нормы правопримени-

тель сталкивается с определенными трудностями, поскольку рассматриваемая статья не содержит какого-либо примечания или отсылки, указывающие на конкретный нормативно-правовой акт, к которому необходимо обратиться для правильного и объективного уяснения содержания указанных терминов и перечня включаемых в них объектов. Вполне обосновано отмечено автором Р.Б. Оскокиным [3], что нормальное функционирование механизма криминализации влияет на эффективность уголовного законодательства. Это предполагает, что в зависимости от того, каким образом законодатель сконструирует диспозицию уголовно-правовой нормы и изложит основания уголовно-правового запрета, в совокупности это будет определять ее эффективность, то есть в какой мере будет осуществляться

охрана общественных отношений в той или иной сфере деятельности.

Исходя из принципов буквального толкования диспозиции статьи 215.2 УК РФ мы приходим к выводу, что законодатель разграничивает и отдельно выделяет в качестве двух самостоятельных объектов в диспозиции статьи - объект жилищного хозяйства и объект коммунального хозяйства, при этом, перечень объектов, который относится к каждой из указанных категорий, не определен и не указан. Кроме того, данный вопрос напрямую не урегулирован нормами других отраслей права, в частности, понятийное содержание и определение этих терминов в нормативно-правовых актах современного российского законодательства не закреплено, вследствие чего приходится анализировать основные положения и логически подразумевать, что относится к тому или иному объекту жизнеобеспечения, что говорит о крайне негативной тенденции в рассматриваемом вопросе.

Раскрытие определения и содержания термина «объект жилищного хозяйства» в современном российском законодательстве не раскрывается. Определение сущности объектов жилищного хозяйства вытекает из термина «жилищный фонд», который используется в российском жилищном законодательстве. Статья 19 Жилищного кодекса РФ [1] определяет жилищный фонд – это совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории РФ. Основываясь на закрепленном законодательном определении, к объектам жилищного хозяйства относятся все жилые помещения, независимо от форм собственности, включая частный, государственный и муниципальный жилищные фонды, в том числе жилые дома, квартиры и т.д., а также специализированный жилищный фонд, жилищный фонд коммерческого и социального использования, включая общежития, гостиницы, приюты, специальные дома для престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и т.д.), расположенные на территории РФ. Таким образом, термин «объект жилищного хозяйства» и входящие в его состав объекты, с точки зрения российского жилищного законодательства, весьма широкое и многогранное определение.

В соответствии со ст. 275.1 Налогового кодекса РФ [2] к объектам жилищно-коммунального хозяйства относятся жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития для приезжих, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, бассейны, сооружения и оборудование пляжей, а также объекты газо-, тепло- и электроснабжения населения, участки, цехи, базы, мастерские, гаражи, специальные машины и ме-

ханизмы, складские помещения, предназначенные для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства социально-культурной сферы, физкультуры и спорта. Тем самым, налоговое законодательство значительно расширяет и дополняет объекты не только жилищного хозяйства, но и объекты коммунального хозяйства, выделяя их взаимосвязанность, что обуславливает существование качественно иного единого объекта – объект жилищно-коммунального хозяйства

Но к объектам жилищного хозяйства следует относить не весь жилищный фонд, как таковой, а только те устройства, приборы, приспособления, механизмы, здания и сооружения, которые обеспечивают нормальное и бесперебойное функционирование всего жилищного фонда, в частности, жилых помещений. Иными словами, не весь жилищный фонд относится к объектами жилищного хозяйства как одного из объектов жизнеобеспечения, иначе, если было бы так, то любая квартира или жилой дом становились бы объектами жизнеобеспечения и охранялись данной уголовно-правовой нормой, что в корне является неверным и абсурдным.

Очевидно, что объекты жилищного хозяйства и объекты коммунального хозяйства находятся в определенном синтезе (взаимосвязи) и не существуют в разрыве друг от друга, что подтверждается нормами федерального законодательства, где используется именно формулировка «жилищно-коммунальное хозяйство» [5].

Переходя к вопросу об объектах коммунального хозяйства, то стоит отметить, что в чистом виде объекты коммунального хозяйства в российском законодательстве не существуют. В этом контексте мы попытаемся определить содержание данного объекта через призму федерального законодательства в корреляции с выводами, указанными нами ранее.

Как правило, объекты жилищно-коммунального хозяйства направлены на оказание определенной сферы услуг населению, в частности, в федеральном законодательстве применяется термин «коммунальные услуги», а потребитель несет материальные расходы, связанные с оказанием данных услуг.

Согласно статьи 254 Налогового кодекса РФ [2] к материальным расходам налогоплательщика, в частности, относятся следующие затраты: на приобретение топлива, воды, энергии всех видов, расходуемых на технологические цели, выработку (в том числе самим налогоплательщиком для производственных нужд) всех видов энергии, отопление зданий, а также расходы на производство и (или) приобретение мощности, расходы на трансформацию и передачу энергии. Из этого следует, что Налоговый

кодекс РФ указывает нам перечень определенных услуг, за которые несет бремя материальных затрат налогоплательщик, иными словами, какие «коммунальные услуги», в зависимости от количества потребления, оплачивает потребитель.

Определение термина «коммунальные услуги» раскрывается в Постановлении Правительства РФ от 06 мая 2011 года № 354 [4]. Коммунальные услуги – это осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям любого коммунального ресурса в отдельности или 2 и более из них в любом сочетании с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений). Коммунальные ресурсы – это холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, газ, тепловая энергия, теплоноситель в виде горячей воды в открытых системах теплоснабжения (горячего водоснабжения), бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, используемые для предоставления коммунальных услуг и потребляемые при содержании общего имущества в многоквартирном доме. К коммунальным ресурсам приравниваются также сточные воды, отводимые по централизованным сетям инженерно-технического обеспечения.

Из анализа положений Постановления следует, что коммунальные услуги предоставляются в виде доставленных до потребителей материальных носителей с определенными качественными показателями. В состав коммунальных услуг включаются: водоснабжение холодной и горячей воды; отопление; водоотведение и очистка сточных вод; газоснабжение, в том числе в баллонах; электроснабжение; утилизация твердых бытовых отходов.

Но объектами коммунального хозяйства являются не коммунальные услуги или коммунальные ресурсы как таковые, а к ним, в первую очередь, относятся внутридомовые инженерные системы, посредством которых осуществляется предоставление коммунальных услуг. Внутридомовые инженерные системы – это инженерные коммуникации (сети), механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, предназначенные для подачи коммунальных ресурсов от централизованных сетей инженерно-технического обеспечения до внутриквартирного оборудования, а также для производства и предоставления исполнителем коммунальной услуги по отоплению и (или) горячему водоснабжению (при отсутствии централизованных теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения), мусоропровода, мусороприемные камеры. Централизованные сети инженерно-технического обеспечения – это совокупность трубопроводов, коммуни-

каций и других сооружений, предназначенных для подачи коммунальных ресурсов к внутридомовым инженерным системам (отведения сточных вод из внутридомовых инженерных систем). К таковым можно отнести: трубосети холодного и горячего водоснабжения, сточных вод, теплоснабжения, газопроводы, системы электроснабжения, вентиляции, пожарной безопасности и прочее.

Таким образом, к объектам коммунального хозяйства относятся внутридомовые инженерные системы, которые предназначены для обеспечения конечных потребителей коммунальными ресурсами, включая централизованные сети инженерно-технического обеспечения с развитой сетью трубопроводов и соответствующей коммуникацией. К таким объектам также следует относить измерительные приборы учета, предназначенные для измерения объема потребления коммунального ресурса. Выделяют несколько видов приборов учета: индивидуальный, общий (квартирный) в коммунальной квартире и коллективный (общедомовой) в многоквартирном доме.

Подводя итог сказанному мы приходим к выводу, что объекты жилищного и объекты коммунального хозяйства находятся в очень тесной взаимосвязи и взаимозависимости, в связи с этим, основываясь на современных нормах российского законодательства, на наш взгляд, следует внести изменения в диспозицию статьи 215.2 УК РФ, объединив указанные объекты в одну терминологическую категорию под названием «объекты жилищно-коммунального хозяйства». Кроме того, решением указанных вопросов также видится в обязательном установлении для рассматриваемой уголовно-правовой нормы бланкетного типа соответствующего примечания в структуре Уголовного кодекса РФ либо включение соответствующей отсылки к нормативно-правовым актам, регулирующим ту или иную сферу общественных отношений.

Список литературы

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (часть вторая).
3. Осокин, Р. Б. К вопросу об эффективности уголовной ответственности за использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов и предметов / Р. Б. Осокин // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 4. – С. 114-116.
4. Постановление Правительства РФ от 06 мая 2011 года № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».
5. Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

DNA RECOVERY AND ANALYSIS FROM SKELETAL MATERIAL
IN FORENSIC MEDICINEВОССТАНОВЛЕНИЕ И АНАЛИЗ ДНК ИЗ СКЕЛЕТНОГО МАТЕРИАЛА
В СУДЕБНОЙ МЕДИЦИНЕ**Karina A. Kodzhoglyan,**Student of the Bauman Moscow State Technical
University, kaf. Computer Forensics 4th grade**Карина Алексеевна Коджоглян,**Студент МГТУ им. Н.Э. Баумана каф.
Цифровая криминалистика 4 курс
cool.shast@ya.ru**Для цитирования:** Коджоглян К.А. Восстановление и анализ ДНК из скелетного материала в судебной медицине // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 48-51.

Annotation. The genetic analysis of biological samples obtained at the crime scene has greatly simplified the work of law enforcement agencies. They have received a reliable tool that allows them to identify the criminal or his victim, obtain irrefutable evidence and solve crimes. The main advantages of genetic fingerprinting are the ability to work with small amounts of biological material and high accuracy, which allows you to identify a person

Keywords: dna profile, genetic analysis, fingerprinting, forensic medicine, skeletal material

Аннотация. Генетический анализ биологических образцов, полученных на месте преступления, значительно упростил работу правоохранительных органов. Они получили надежный инструмент, позволяющий идентифицировать преступника или его жертву, получать неопровержимые доказательства и раскрывать преступления. Главные преимущества генетической дактилоскопии — это возможность работать с небольшими количествами биологического материала и высокая точность, которая позволяет идентифицировать личность.

Ключевые слова: профильднк, генетический анализ, дактилоскопия, судебная медицина, скелетный материал

Создание профиля ДНК из останков скелета является важной частью процесса идентификации как в случае массовых катастроф, так и в случае неопознанных лиц. Кости и зубы часто являются единственными биологическими материалами, остающимися после воздействия факторов окружающей среды, сильной жары в случаях, когда после смерти человека прошло значительное количество времени. Поэтому способность очищать большие количества информативной ДНК из этих твердых тканей было бы полезно. Поскольку отбор образцов твердых тканей для генетического анализа является деструктивным процессом, важно понимать те факторы окружающей среды, а также внутренние факторы, которые способствуют сохранению ДНК. Именно это послужит кратким введением в эти темы. Кроме того, будут обсуждены достижения в области выделения и анализа скелетной ДНК. Наконец, мы обсудим использование баз данных и увеличение количества образцов для сравнения в свете их роли в процессе идентификации.

Область судебной медицины постоянно меняется по мере того, как становятся доступными и одобряются новые методы и техники для использования в судебно-медицинской системе. Область судебной генетики, которая применяет генетическую науку к вопросам идентификации и уголовного расследования, за последнее десятилетие пережила особенно высокие темпы развития. От увеличения числа локусов (месторасположение конкретного гена на спирали ДНК), обычно используемых в судебных расследованиях, до роста баз данных ДНК и повышения чувствительности ДНК-технологий, генетические доказательства стали играть неотъемлемую роль в осуществлении уголовного правосудия.

ДНК, полученная из вещественных доказательств, может быть полезной для человека на месте преступления или в контакте с объектом, связанным с преступным деянием. Данные ДНК также могут быть важным доказательством оправдания невиновного человека. Кроме того, создание профилей ДНК из человеческих останков может иметь

важное значение для идентификации пропавших без вести и жертв массовых бедствий. Все эти генетические исследования используют один и тот же базовый подход: создание профилей ДНК из неизвестного доказательного образца и известного эталонного образца с последующим сравнением. Если профили ДНК не соответствуют друг другу, человек может быть исключен из участия уголовного преследования.

Создание профиля ДНК из костей и зубов является важной частью процесса идентификации как в случае массовых бедствий, так и в случаях непознанных останков. Скелетные элементы часто являются единственными биологическими материалами, оставшимися после воздействия условий окружающей среды, сильной жары, определенных травмирующих событий и в случаях, когда после смерти человека прошло значительное количество времени. Следовательно, способность очищать большие количества информативной ДНК из твердых тканей может быть полезна в области судебной медицины.

Возможность создания профилей ДНК из человеческих останков часто является сложной задачей, поскольку ДНК начинает разрушаться и деформироваться сразу после гибели клеток. Гибель клеток в результате саморастворения мертвых клеток происходит, когда клетка больше не контактирует с кислородом, поступающим из организма. Это приводит к разрыву клеточных мембран и высвобождению ферментов, которые начинают разрушать клеточные структуры. ДНК начинает разрушаться, как только она вступает в прямой контакт с ферментами, поскольку химические реакции, которые впоследствии происходят, будут действовать, изменяя и разрывая цепи ДНК.

Анализируемая ДНК часто сохраняется в костях и зубах намного дольше, чем в мягких тканях тела, поскольку жесткая структура костей и зубов обеспечивает некоторую защиту от деградации ДНК. Молекулы ДНК химически связываются с гидроксипатитом твердых тканей, который стабилизирует ДНК и обеспечивает некоторую защиту от деградации. Следовательно, степень разрушения скелетной ДНК частично связана с крупной деградацией костей и зубов. Различные факторы окружающей среды могут влиять на сохранность в разных скелетах,

в разных костях одного и того же скелета и даже на различия в качестве ДНК одной и той же кости. Следовательно, среда осаждения играет большую роль в способствовании разложению молекул с разной скоростью, чем абсолютный возраст образца ДНК. Кроме того, такие внутренние факторы, как тип и плотность костей, могут способствовать сохранению ДНК.

Извлечение скелетной ДНК

Очистка ДНК из костей и зубов часто требует преобразования методов извлечения ДНК, используемых для других типов биологических образцов. Однако существуют большие различия в методах выделения ДНК, используемых лабораториями для очистки ДНК из твердых тканей. Многие из этих процессов начинаются с этапа, направленного на удаление загрязняющей ДНК, перенесенной на поверхность кости или зуба, которая будет способствовать созданию смешанного образца ДНК. Обеззараживание может быть выполнено путем физического удаления внешней поверхности кости, погружения кости или зуба в раствор отбеливателя или воздействия ультрафиолетового излучения. После обеззараживания поверхности твердые ткани часто измельчают. Самым простым вариантом измельчения служит разбиение костного материала, помещенного внутрь прочного пластикового пакета с помощью обычного молотка. Затем костный порошок инкубируют в буфере для экстракции, где растворяются органические и неорганические части костной ткани. Количество костного порошка, используемого на этом этапе, сильно варьируется от лаборатории к лаборатории, при этом в большинстве опубликованных протоколов требуется от 2,5 г до 0,2 г исходного материала. Измельчение образца в порошок подвергает большую площадь поверхности воздействию различных химикатов, используемых в процессе экстракции ДНК, тем самым высвобождая большее количество ДНК из минеральной матрицы гидроксипатита. Затем ДНК очищают от других растворенных материалов, используя различные методы, включая органические растворители.

Цель методов экстракции скелетной ДНК - максимизировать выход ДНК, а также любое дополнительное повреждение ДНК и удалить любые замедлители, которые могут очищаться совместно со скелетной ДНК и мешать более позднему генетическому анализу.

Другим фактором, влияющим на успех генетических анализов, является присутствие ингибиторов полимеразной цепной реакции (ПЦР), которые очищаются совместно с выделяемой скелетной ДНК. Большинство методов, используемых в настоящее время в лабораториях судебной экспертизы ДНК, начинаются с создания множества копий интересующих участков ДНК, анализируемых в целях идентификации. Процесс копирования ДНК называется ПЦР. Процесс ПЦР основан на использовании ферментов и температурных манипуляций для создания миллионов копий целевой ДНК. ПЦР позволяет обнаруживать и копировать ДНК всего из одной клетки, что является преимуществом при работе со скелетными останками человека. Необходимо отметить, что лаборатория, в которой проводятся эксперименты с ДНК, как и обычная ПЦР-лаборатория, должна быть обязательно зонирована, т.е. этапы выделения ДНК, ее амплификации и детекции результатов должны быть пространственно разобщены. В идеальном случае помещения, где ведется экстракция ДНК, должны быть размещены на удаленном расстоянии от мест, где проводятся последующие процедуры и прочие работы с современной ДНК. При этом само помещение для выделения ДНК должно быть снабжено ультрафиолетовыми лампами, ПЦР-боксом, в том числе перчаточным, иметь отдельную приточную вентиляцию, обеспечивающую изнутри несколько повышенное по сравнению с атмосферным давлением, исключающее попадание тока воздуха (потенциально загрязненного современной ДНК) снаружи.

Базы данных

Профили ДНК, полученные на основе стандартизированных ядерных анализов и анализов мтДНК, используются в базах данных ДНК. Преимущество баз данных ДНК заключается в возможности сравнивать профили ДНК между эталонными образцами, образцами места преступления и образцами

неустановленных лиц. Появление таких баз данных оказалось необходимым для судебно-медицинского сообщества, а расширение законов о сборе ДНК предоставило растущее число образцов для сравнения. Многие государственные криминалистические лаборатории связаны между собой через определенную систему. Эта система управляется и распространяется через ФСБ. Профили ДНК вводятся в различные индексы (неопознанные человеческие останки, пропавший без вести, родственники пропавшего без вести, преступник, арестованный, задержанный и тд), а затем сравниваются для определения возможных совпадений.

В США, например, существует база данных, которая оказалась ценным инструментом для криминалистического сообщества, - это Национальная система пропавших без вести и неопознанных лиц (NamUs), которая содержит как генетические, так и негенетические данные о пропавших без вести, неопознанных умерших и неостребованных лицах. Сила NamUs заключается в способности объединить все данные, документы и изображения, относящиеся к делу, в одном месте. Пользователи имеют разный доступ в зависимости от их роли в расследовании, при этом некоторая информация доступна даже широкой публике.

Далее будут представлены примеры исследований и наблюдений:

Наблюдение 1: 03.07.2010г. в результате взрыва на военном полигоне произошла гибель двух и более лиц, в отделение были доставлены три фрагмента бедренной кости от человеческих останков, наружная поверхность которых сильно обуглена, с наложениями вещества черного цвета, а содержимое костных каналов желтого и красновато-серого цвета. В результате исследования получены препараты ДНК мужской половой принадлежности, пригодные для идентификационного анализа (см. рис. 1).

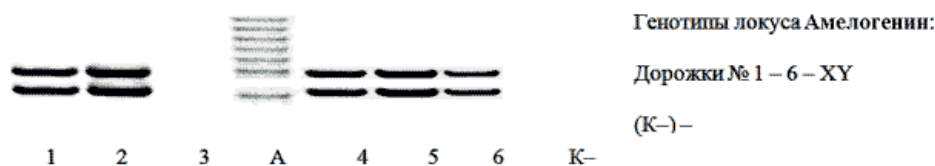


Рис. 1. Электрофореграмма амплифицированных фрагментов ДНК локуса Амелогенина содержимого костных каналов трех фрагментов бедренной кости от человеческих останков при взрыве на военном полигоне, выделенных: с использованием Chelex 100 – дорожки 1, 2, 3; набором реагентов Diamond DNA – дорожки 4, 5, 6 (соответственно).

Наблюдение 2: 09.04.2010г. в отделение доставлен фрагмент бедренной кости от трупа неустановленного мужчины, погибшего при пожаре.

Наблюдение 3: 01.04.2010г. в ходе тушения пожара в жилом доме обнаружены останки. Причина смерти не установлена из-за выраженного обугливания трупа.

Наблюдение 4: 01.04.2008г. в лабораторию прислан фрагмент бедренной кости от трупа неизвест-

ного мужчины, обнаруженного на улице. Причина смерти не установлена из-за выраженного гниения трупа. Дата смерти – осень–зима 2007-2008гг.

В процессе исследования в феврале 2011г. из содержимого костных каналов фрагментов трубчатых костей наблюдений 2, 3, 4 выделены индивидуальные препараты ДНК мужской половой принадлежности и установлены их генотипические аллельные комбинации (см. рис. 2).

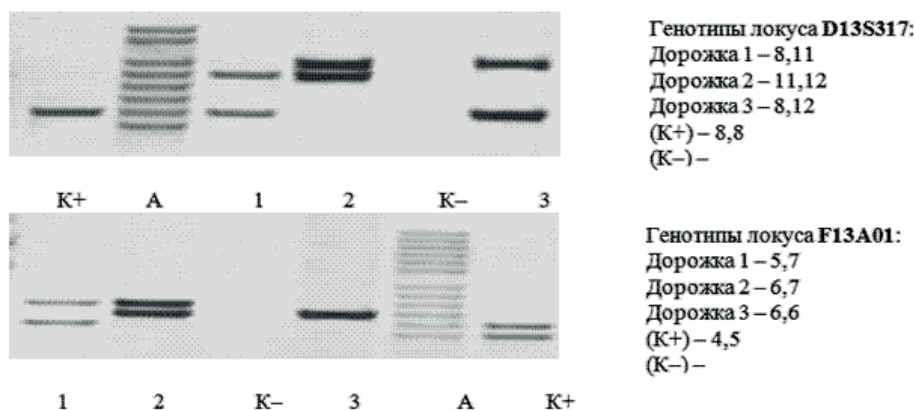


Рис. 2. Электрофореграммы амплифицированных фрагментов ДНК STR – локусов D13S317 и F13A01: содержимого костного канала фрагмента бедренной кости от трупа неустановленного мужчины, погибшего при пожаре (наблюдение 2) – дорожка 1; содержимого костного канала фрагмента трубчатой кости останков, обнаруженных в ходе тушения пожара в жилом доме (наблюдение 3) – дорожка 2; содержимого костного канала фрагмента бедренной кости от трупа неизвестного мужчины, обнаруженного на улице (наблюдение 4) – дорожка 3.

В результате исследования были сделаны следующие выводы:

- исследование содержимого костного канала фрагментов трубчатых костей в качестве биологического материала для выделения геномной ДНК позволяет исключить длительный и трудоемкий процесс пробоподготовки в сравнении с исследованием компактного вещества костной ткани;
- сама процедура выделения с использованием вышеперечисленных наборов проста в исполнении, предполагает малое количество стадий, непродолжительна по времени (процесс выделения занимал не более двух часов), экономична – позволяет затрачивать минимальные материальные ресурсы, и безопасна (исключает присутствие агрессивных органических соединений – фенола, хлороформа, толуола).

При сравнительном исследовании трех методик выявлено, что метод выделения ДНК с использованием Chelex 100(смола) в большинстве случаев не пригоден для работы с костной тканью, особенно гнилобно измененной, содержащей примеси, которые невозможно удалить с помощью ионообменников. Кроме того, многие микроорганизмы, размножающиеся в процессе гниения, не поддаются разрушению простым кипячением. Срок хранения выделенных таким образом препаратов ДНК непродолжителен.

Два другие набора позволяют получить высокомолекулярный, чистый препарат ДНК, пригодный для идентификационного анализа, причем продолжительность хранения препаратов достаточно высока – более 1 года (при -20°C). Набор реагентов

Diamond DNA позволяет получить низкие потери ДНК при экстракции.

Подводя итог, хочется отметить, что область судебно-медицинской экспертизы ДНК будет развиваться дальше, что положительно скажется на способности идентифицировать скелетные останки и жертв массовых катастроф. Достижения будут продолжать снижать пределы обнаружения ДНК и оптимизировать анализ ПЦР более коротких полиморфных локусов, чтобы позволить создавать профили ДНК из ранее неудачных образцов. Продолжающийся рост количества образцов для сравнения в базах данных ДНК в конечном итоге приведет к большему количеству идентификаций. Улучшение способности интерпретировать результаты ДНК из сложных образцов будет важным аспектом будущего этой области. Поиск способов снизить стоимость генетических анализов сократит объем невыполненных работ и позволит обрабатывать больше образцов. Наконец, необходимо обеспечить соответствующее обучение и финансирование, чтобы признать, что надежные исследования, основанные на научных методах, являются ключом к прогрессу в любой области судебной медицины.

Список литературы

1. Г.В. Червоная, С.Г. Хайдаршин. К вопросу о выделении геномной днк из содержимого костного канала фрагментов трубчатых костей// судебно- медицинский журнал: journal. Forens-lit.ru (2011) вып. 17 Юб.
2. URL://https://rsmu.ru/fileadmin/templates/DOC/Faculties/LF/sud_med/lf-pf/Sud-med_ekspertiza_poterpeshikh_podozrevaemykh_obvinjaemykh_i_drugikh_lic.pdf

PENALTIES TAKING INTO ACCOUNT THE VIOLATION OF SAFETY RULES BY VICTIM

НАЗНАЧЕНИЕ НАКАЗАНИЯ С УЧЕТОМ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ОХРАНЫ ТРУДА СО СТОРОНЫ ПОТЕРПЕВШЕГО

Alexander V. Kursaev,
(chief expert specialist of legal Department of the MIA of Russia)
email kursaev@list.ru

Александр Викторович Курсаев,
кандидат юридических наук (главный эксперт-специалист Договорно-правового
департамента МВД России)
email: kursaev@list.ru

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право

Для цитирования: Курсаев А.В. Назначение наказания с учетом нарушения правил охраны труда со стороны потерпевшего // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 52-58.

Annotation. This article is devoted to the influence of the victim's illegal behavior on the imposition of punishment for violation of labor protection requirements (Article 143 of the Criminal Code of the Russian Federation). The author analyzes the circumstances that may affect the mechanism of committing this crime. Based on the materials of judicial practice, a criminal-legal assessment of the victim's misconduct in various cases is given. It is concluded that the victim's guilt can influence both the mitigation of the guilty person's punishment and the release of the defendant from criminal liability and punishment. The behavior of the victim may also be one of the reasons for the criminal act committed.

Keywords: sentencing, crimes against the labor rights of citizens, violation of labor protection requirements, victim's guilt, victimology

Аннотация. Настоящая статья посвящена влиянию противоправного поведения потерпевшего на назначение наказания за нарушение требований охраны труда (статья 143 Уголовного кодекса РФ). Анализируются обстоятельства, которые могут оказать влияние на механизм совершения данного преступления. Дается на основе материалов судебной практики уголовно-правовая оценка неправомерного поведения потерпевшего в различных случаях. Сделан вывод о том, что вина потерпевшего может оказывать влияние как на смягчение наказания виновному, так и на освобождение подсудимого от уголовной ответственности и наказания. Поведение потерпевшего также может выступать одной из причин совершенного преступного деяния.

Ключевые слова: назначение наказания, преступления против трудовых прав граждан, нарушение требований охраны труда, вина потерпевшего, виктимология

Одним из видов случайных преступников является случайный неосторожный преступник. Данная категория лиц характеризуется отсутствием в своем сознании устойчивого невнимательного отношения к окружающим, наличием в целом положительной характеристики до совершения преступления и совершением преступления во многом в результате резкого изменения внешних условий [2, с. 78 – 79; 9].

Одной из причин противоправного поведения случайных преступников выступают внешние факторы и обстоятельства в системе конкретной жизненной ситуации.

И действительно, многие неосторожные преступления, особенно в области техники, совершаются в результате влияния ситуации на личность вино-

вного. Необходимость учета помимо деяния обвиняемого и множества факторов, лежащих на отрезке пути совершения преступления от собственно деяния до наступления общественно опасных последствий и является одной из существенных особенностей неосторожных преступлений.

По мнению В.Д. Филимонова, внешние обстоятельства могут воздействовать на личность преступника тремя основными способами: путем неожиданного изменения обстановки, в которой находилось лицо перед совершением преступления; в результате резкого ухудшения условий жизни; вследствие длительного неблагоприятного воздействия жизненных условий [13, с. 95 - 97].

Полагаем, что данный перечень внешних условий, способствовавших совершению преступления,

необходимо дополнить и поведением самого потерпевшего

В механизме совершения преступления – «виновник – жертва» потерпевший от преступления не всегда играет только роль объекта посягательства. Преступник, жертва и ситуация совершения преступления настолько тесно взаимосвязаны между собой, что иногда образуют сложную систему, каждый из элементов которой может оказывать собственное влияние на причины возникновения конкретного преступления. Поведение потерпевшего может увеличивать подверженность личности преступным посягательствам. Именно эта повышенная способность человека в силу ряда духовных, физических, социальных качеств при определенных объективных обстоятельствах становится «мишенью» для преступных посягательств и получила в криминологической науке название виктимности [5, с. 172].

Поведение потерпевшего может оказывать непосредственное и активное воздействие на ситуацию формируемого преступления. Это поведение может быть как социально одобряемым (например, в случае попытки пресечения преступления, защиты публичных интересов, действий обстоятельств непреодолимой силы), так и отрицательным с точки зрения общества, при котором наступление общественно опасных последствий обусловлено действиями потерпевшего. Кроме того, в отдельных случаях потерпевший может не возражать против совершения в отношении него посягательства, квалифицируемого уголовным законом в качестве преступного, что охватывается рамками учения о согласии потерпевшего в уголовном праве.

В этой связи интересам дальнейшего совершенствования правосудия и повышения эффективности наказания за нарушение требований охраны труда служит и решение проблем, связанных с учетом вины потерпевшего в генезисе данного преступления. Правильная юридическая квалификация поведения потерпевшего будет способствовать дальнейшему претворению в жизнь принципа индивидуализации уголовного наказания и, как следствие, повысит результативность профилактических мер по данному преступлению.

С учетом указанных фактических обстоятельств правильная квалификация преступления невозможна без учета особенностей поведения потерпевше-

го, которое может оказать существенное влияние на степень общественной совершенности виновным преступления.

Потерпевший, таким образом, оказывая воздействие на механизм совершения в отношении него преступления, фактически вступает не только в уголовно-процессуальные, но и уголовно-правовые отношения, на что было справедливо обращено внимание Р.Т. Нургаевым [4, с. 192 - 193]. В этом случае потерпевший и виновный в «соавторстве» совершают преступление, которое требует правильной юридической оценки, основанной на детальном изучении вклада как подсудимого, так и потерпевшего в совершении преступления, исследовании степени ценности нарушенных ими общественных отношений и личности каждого из них.

При этом закрепленное в пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации постановление от 29 ноября 2018 г. № 41 «О судебной практике по уголовным делам о нарушениях требований охраны труда, правил безопасности при ведении строительных или иных работ либо требований промышленной безопасности опасных производственных объектов» расширение перечня субъектов преступления по статье 143 УК РФ за счет представителей организации, оказывающей услуги в области охраны труда, или специалистов, привлекаемых работодателем по гражданско-правовому договору в соответствии с частью третьей статьи 217 Трудового кодекса РФ [7, с. 189], создает дальнейшие условия для изучения связки «виновный – потерпевший» в составе нарушения требований охраны труда. Фигура потерпевшего в этом случае тесно связано с механизмом совершения преступления, его объективной стороной [8, с. 60].

Представляется, что виктимологический аспект виновного поведения потерпевшего в рамках преступления может иметь место в трех основных формах: 1) учет роли потерпевшего в рамках криминализации деяния (например убийство при превышении пределов необходимой обороны); 2) индивидуализация ответственности виновного и назначение ему наказания с учетом роли потерпевшего; 3) поведение потерпевшего, допустившего противоправное поведение, может исключать наступление ответственности, включая уголовную.

Верховный Суд Российской Федерации учел данные теоретические разработки уголовно-правовой и криминологической наук применительно к составу нарушения правил охраны труда (статья 143 УК РФ), и в пункте 6 постановления Пленума от 29 ноября 2018 г. № 41 «О судебной практике по уголовным делам о нарушениях требований охраны труда, правил безопасности при ведении строительных или иных работ либо требований промышленной безопасности опасных производственных объектов» специально разъяснил, что при исследовании причинной связи между нарушением специальных правил, допущенным лицом, на которое возложены обязанности по обеспечению соблюдения и (или) соблюдению таких правил, и наступившими последствиями суду следует выяснять в том числе роль лица, пострадавшего в происшествии. Если будет установлено, что несчастный случай на производстве произошел только вследствие небрежного поведения самого пострадавшего, суд должен, при наличии к тому оснований, решить вопрос о вынесении оправдательного приговора. В том случае, когда последствия наступили в результате как действий (бездействия) подсудимого, вина которого в нарушении специальных правил установлена судом, так и небрежности, допущенной потерпевшим, суду следует учитывать такое поведение потерпевшего при назначении наказания.

Таким образом, высшая судебная инстанция – Верховный Суд Российской Федерации – ориентирует нижестоящие суды на необходимость тщательного исследования причинной связи и всех причин и условий, повлекших наступление преступного вреда. Данное разъяснение обусловлено в том числе тем, что помимо прямой причинной связи, которая не подвергается воздействию извне, причинная связь может развиваться нелинейно и иметь более сложный характер. В период осуществления преступного посягательства в виде нарушения правил охраны труда возможно вмешательство в развитие причинной связи иных независимых факторов, что может существенным образом изменить роль поведения лица, рассматриваемого в качестве виновного, в механизме совершения преступления.

Как справедливо отмечает В.Н. Кудрявцев, развитие событий в данном случае происходит через два основных этапа: 1) создание реальной возмож-

ности для наступления преступного результата; 2) действие новых независимых сил, претворяющих эту возможность в действительность [3, с. 215].

Исходя из этого действия или бездействие виновного может лишь создавать предпосылки для причинения вреда. Причинами же наступления преступного вреда являются иные силы, которые случайны для деятельности обвиняемого. В качестве таких сил может рассматриваться и поведение потерпевшего, так как вмешательство человека в развитие причинной связи может существенным образом изменить ее характер.

При этом такое изменение характера причинной связи для нарушения правил охраны труда может не является случайным, разовым явлением.

Неосторожные преступления, к которым относится и деяние, предусмотренное статьей 143 УК РФ, как отмечал П.С. Дагель, имеют специфичный механизм причинения вреда. Эти особенности заключаются: во 1) множественности причиняющих факторов, 2) в различной причиняющей роли нарушений правил безопасности на характер наступивших последствий, 3) в сложной структуре самой причинной связи в случае преступной неосторожности, 4) в случайном, как правило, характере преступных последствий по отношению к нарушению правил предосторожности, 5) в возможной неадекватности тяжести наступивших последствий характеру совершенного нарушения [3].

Соответственно, осложнение причинной связи в преступном нарушении правил охраны труда более чем возможно. К сожалению, фактические обстоятельства подтверждают данный тезис. Работники часто игнорируют требования об охране труда на предприятии, а работодатель в целях повышения производительности производства не всегда осуществляет должный контроль.

Как следует из процитированного пункта 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2018 г. № 41 «О судебной практике по уголовным делам о нарушениях требований охраны труда, правил безопасности при ведении строительных или иных работ либо требований промышленной безопасности опасных производственных объектов», вина потерпевшего может рассматриваться и как смягчающее вину подсудимого

обстоятельство, или вообще исключить возможность наступления уголовной ответственности.

УК РФ допускает открытый перечень смягчающих наказание обстоятельств (часть 2 статьи 61).

А.В. Голикова отмечает, что поведение потерпевшего может признаваться смягчающим обстоятельством, когда имеет место: 1) грубое нарушение потерпевшим норм трудового законодательства, в том числе правил охраны труда; 2) крайняя беспечность, легкомыслие, невнимательность потерпевшего, повлекшее преступное последствие [15, с. 434].

Так, достаточно распространенным случаем в судебной практике является причинение вреда потерпевшему, который находится в состоянии алкогольного опьянения (апелляционные определения Мурманского областного суда от 29 июля 2015 г. № 33-2228/2015 Омского областного суда от 29 июня 2017 г. № 33-3640/2017).

В частности, приговором мирового судьи судебного участка № 203 района Крылатское г. Москвы от 30 марта 2017 года по части 1 статьи 143 УК РФ был осужден гражданин Н. к 200 часам обязательных работ.

По делу установлено, что Н., являясь производителем работ – мастером участка аварийно-ремонтных работ, при производстве ремонтных работ по монтажу трубопровода тепловых сетей, нарушил правила безопасности производства работ, в результате чего электросварщик В. упал в неогражденный технологический проем с высоты 5,1 м на пол железобетонной площадки, получив телесные повреждения, причинившие тяжкий вред его здоровью по признаку опасности для жизни. По результатам проведенного химико-токсикологического исследования установлено, что в крови В. содержался этиловый спирт в концентрации 1,90 г/л. Наличие алкогольного опьянения со стороны В. было признано смягчающим обстоятельством.

В то же время из указанного примера видно, что алкогольное опьянение потерпевшего само по себе не может исключить уголовную ответственность лиц, ответственных за обеспечение правил безопасности. Лица, ответственные за соблюдение данных правил, обязаны принять меры по недопущению лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, к производственному процессу. Поэтому, как

отмечает Н.Н. Хилтунов, в случае если лицо, на которое были возложены обязанности по соблюдению требований охраны труда, знало, что работник находится в нетрезвом состоянии, но не приняло мер к отстранению его от работы, в его действиях содержится состав преступного нарушения правил охраны труда [14, с. 87].

Как правильно отмечал еще в 1958 году А.Б. Сахаров, «вина потерпевшего при нарушении правил техники безопасности не исключает ответственности соответствующих административно-технических руководителей, которые вопреки своим обязанностям и имеющимся возможностям допустили подобное поведение потерпевшего, не устранили условия, при которых оно могло иметь место» [10, с. 154].

В частности, приговором Иглинского межрайонного суда Республики Башкортостан от 10 октября 2017 года к уголовной ответственности по части 2 статьи 143 УК РФ был причинен гражданин Х.

По данному делу установлено, что Х. допустил скотника молочно-товарной фермы, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, к исполнению трудовых обязанностей в корпусе молочно-товарной фермы с применением навозоуборочного транспортера, у которого деревянными щитами не были закрыты цепи привода. В ходе выполнения трудовых функций потерпевшего затянуло в привод транспортера, в результате чего последний получил телесные повреждения различной тяжести, повлекшие его смерть.

В то же время в случае, если наступивший вред причинно связан с поведением потерпевшего, находившегося в состоянии алкогольного опьянения, а не с действиями лиц, ответственных за обеспечение правил охраны труда на предприятии, уголовная ответственность данных лиц исключается.

Так, гражданин Н.М. работал тестоводом линии № 2 хлебобулочного цеха ОАО «РязаньХлеб». Н.М. попал в приемную воронку шнека, при этом предварительно открыв до этого защитное ограждение вращающегося вала шнека в виде металлической решетки. У гражданина Н.М. была выявлена средняя степень алкогольного опьянения. С учетом изложенного постановлением Железнодорожного МСО г. Рязань СУ СК России по Рязанской области от 16 декабря 2013 года в возбуждении уголовного

дела по статье 143 УК РФ было отказано за отсутствием состава преступления.

По другому делу в отношении подсудимого Ш. был вынесен оправдательный приговор в связи с тем, что в действиях погибшего П.А.А. имелась грубая неосторожность, так как он прибыл на рабочее место в состоянии алкогольного опьянения, в результате которого не мог контролировать себя, что послужило одной из причин падения в шлюз гидротехнического сооружения (приговор Комаричского районного суда Брянской области от 21 декабря 2017 г. по делу № 1-58/2017).

Судебной практики известны случаи и оценки неправомерного поведения потерпевшего в качестве обстоятельства, смягчающего наказание.

В частности, наличие беспечности со стороны потерпевшего было учтено в качестве смягчающего обстоятельства и Медвежьегорским районным судом Республики Карелия по обвинению гражданина Б. в совершении преступления, предусмотренного частью 2 статьи 143 УК РФ. Так, Б. лично дал указание слесарю-ремонтнику С. проникнуть в загрузочно-разгрузочную систему линии ламинирования и произвести регулировку высоты роликов, установленных на устройстве загрузки в пресс. В период выполнения по указанию Б. этих ремонтных работ С. попал в зону действия датчика подачи плиты в пресс, который, зарегистрировав движение, автоматически привел в движение устройство подачи плиты в пресс, в результате чего С. были причинены телесные повреждения, от которых в дальнейшем последовала его смерть.

В то же время суд установил, что погибший в результате несчастного случая С. при технологическом обслуживании линии ламинирования и проведении на ней по указанию начальника цеха ламинирования Б. ремонтных работ, допустил нарушения требований своей инструкции по охране труда, проявив небрежность, а именно не убедился в том, что линия переведена в ручной режим работы, а ключ включения снят. Суд пришел к выводу, что небрежность С. не является основанием для оправдания Б. по предъявленному обвинению, но должна быть учтена судом при назначении подсудимому наказания (Приговор Медвежьегорский районный суд Республики Карелия от 13 июня 2018 г. по делу № 1-33/2018).

Предпосылки такой квалификации следуют из уголовного закона, который к числу смягчающих наказание обстоятельств относит в том числе противоправность или аморальность поведения потерпевшего, явившегося поводом для преступления (пункт «з» части 1 статьи 61 УК РФ).

В данном случае следует признать, что если потерпевший не соблюдал положения правовых норм, регламентирующих безопасные условия труда, его поведение может рассматриваться в качестве противоправного.

Однако при этом неосторожные действия потерпевшего, повлекшие негативные для него последствия, не освобождают обвиняемого от ответственности за нарушение в том случае, если они могли быть устранены в случае недопущения вмененного нарушения.

В то же время дать правильную оценку роли потерпевшего иногда представляется весьма затруднительным, так как оценить противоправное поведение потерпевшего с точки зрения значимости для преступного развития событий иногда бывает весьма сложно.

З.Б. Соктоев предлагает в этом случае учитывать, является ли каждый из исследуемых факторов необходимым условием существования системной причины [12, с. 205]. При таких обстоятельствах непосредственная причина наступления негативных событий развивается на фоне отдаленной, косвенной, но связанной с ней причиной события. Неправильное поведение потерпевшего представляет собой тот случайный фактор, который не может быть полностью рассчитан большинством людей.

Кроме того, что возможная вина потерпевшего является одной из причин наступившего преступного результата, ответственность лиц, на которых возложены функции по охране труда, за имевшие место вредные последствия даже при виновном поведении самого потерпевшего обусловлены также тем, что «уголовно-правовые нормы в этой области создаются с целью охраны жизни и здоровья людей не только от стихийных сил, но и от ошибочных поступков самих работающих, если нарушение условий труда создавало возможность возникновения вредных последствий» [6, с. 225]. Именно поэтому лица, ответственные за соблюдение правил по технике безопасности, несут ответственность за до-

пущенное ими преступное нарушение даже в том случае, если несчастный случай непосредственно произошел по вине самого потерпевшего.

Однако названное положение не является универсальным правилом и может быть распространено только на те случаи, когда непосредственно на виновном лежала обязанность по контролю за правильным поведением потерпевшего или по предупреждению вредных последствий его неправильного поведения.

Представляется, что виновный не может нести ответственность за самостоятельные, совершенные без его ведома или вопреки его указаниям действия потерпевшего, хотя бы и он находился в подчинении виновного.

Помимо вышеуказанного следует также учитывать, что характер привходящих сил в виде виновного поведения потерпевшего также может быть различным. Интенсивность такого воздействия потерпевшего при развитии причинной связи может быть такова, что лицо, на котором лежала обязанность по обеспечению безопасных условий труда, объективно не могло их предотвратить. Исходя из этого лицо, на которое были возложены обязанности по обеспечению охраны труда на предприятии, не может нести ответственность за виновные действия потерпевшего, в том числе и в случае, если действия такого лица объективно создали опасную ситуацию. Представляется возможным говорить только об ответственности названного лица за фактически совершенное им действие или бездействие, если оно может быть квалифицировано как отдельное правонарушение (уголовное, административное).

Так, в вагоносборочном цехе в отсутствие ответственного за нарушение правил охраны труда гражданина Т. слесарем КИС и крановщицей-стажером ВСВ проводились специальные работы. В цехе присутствовал мастер смены ПАВ, в чьем подчинении находились КИС и ВСВ, не имевший, ввиду непрохождения соответствующей аттестации, права контролировать производство таких работ, однако разрешивший КИС и ВСВ проводить эти работы. При этом указанные лица не поставили в известность о производстве работ Т., а ПАВ, не имевший права ни давать распоряжение о производстве таких работ, ни осуществлять контроль за их про-

изводством, даже не пытался осуществлять такой контроль, занявшись иной работой и понадеявшись на опыт КИС. В результате производства работ, выполненных с грубым нарушением правил безопасности, выразившихся в нахождении КИС в опасной зоне и давшего ВСВ команду на опускание вагона, КИС получил травмы, не совместимые с жизнью.

Органами предварительного расследования гражданину Т. было предъявлено обвинение в нарушении трудового договора, должностных инструкций и правил, а совершенное им деяние квалифицировано по части 2 статьи 143 УК РФ.

Суд, вынося оправдательный приговор, отметил, что Т. на основании соответствующего приказа действительно был ответственным за безопасное проведение специальных работ. Однако о проведении таких работ Т. в известность никто не ставил, сами эти работы проведены внеурочно, обязанности у Т. постоянно находится в цеху, где произошел несчастный случай, не имелось, а само рабочее место Т. находилось в другом помещении. Один лишь факт того, что Т. был ответственным за соблюдение техники безопасности на данном участке работы, не является безусловным основанием, подтверждающим его виновность в инкриминируемом преступлении (приговор Воскресенского городского суда Московской области от 6 февраля 2017 г. по делу № 1-50/2017).

Поэтому не должны вменяться лицу, ответственному за нарушение правил безопасности в сфере труда, такие нарушения, при которых создавалась бы ситуация невозможности предвидения последствий. Неисполнимость для лица требования о предвидении особенностей развития ситуации или поведения потерпевшего свидетельствуют об отсутствии субъективного критерия преступной неосторожности с его стороны.

В частности, Нижневартовским районным судом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры был оправдан Г., обвиняемый в нарушении правил охраны труда. Потерпевший К. упал в накопительный резервуар с горячей жидкостью, однако обязан был находиться за ограждением, о чем его не проинструктировал мастер участка Г. Однако потерпевший К. выехал на место проведения работ, не поставив в известность обвиняемого, и самовольно приступил к откачке жидкости, тем самым исклю-

чив возможность проведения с ним инструктажа (Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Ханты-Мансийского автономно округа – Югры от 20 апреля 2004 г. по делу № 22/1002).

Таким образом, общее правило квалификации виновного поведения потерпевшего при нарушении правил охраны труда состоит в том, что в случае, если преступный вред наступил в результате действия самого потерпевшего, а лицо, в обязанности которого входило соблюдение правил техники безопасности и контроль за их соблюдением, в силу такого поведения потерпевшего не могло предотвратить данный вред, к уголовной ответственности лицо, нарушившее такие специальные правила, привлечено быть не может. Если же такой преступный вред не наступил бы в результате надлежащего выполнения лицом, ответственным за соблюдение правил безопасности в сфере охраны труда, возложенных на него обязанностей, ответственность названного лица наступает по общим правилам «в связи с не исполнением обязанности специальным лицом по соблюдению возложенных на него правил» [1, с. 15]. Виновное поведение потерпевшего может служить в качестве смягчающего наказание обстоятельства.

Отрицательное виновное поведение потерпевшего также оказывает значительное влияние на процесс индивидуализации наказания. В данном случае должно действовать следующее правило: чем опаснее действия потерпевших, тем в большей степени они влияют на наказание виновного, особенно когда поведение потерпевшего выступает решающим фактором в механизме преступления [11, с. 235].

В случае, если отрицательное поведение потерпевшего в составе нарушения правил охраны труда, хотя и не исключало уголовную ответственность лица, на котором лежала обязанность по обеспечению охраны труда, но являлась весьма активным и существенно уменьшило степень общественной опасности совершенного преступления, могут иметься обстоятельства для назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление (статья 64 УК РФ).

Таким образом, отрицательное виновное поведение потерпевшего при нарушении требований охраны труда не является столь уж редким явлением. Охрана труда на предприятии является совместным делом как администрации, так и работников. Оба этих субъекта Трудовым кодексом РФ наделены комплексом взаимных прав и обязанностей. Поэтому для того, чтобы обеспечить безопасность жизни и здоровья работников во время производственного процесса, необходимы не только разработка и реализация мер по охране труда со стороны работодателя, но и неукоснительное выполнение данных мер со стороны работника. Игнорирование правил охра-

ны труда членами трудового коллектива оказывает существенное влияние на квалификацию трудового правонарушения вплоть до освобождения работодателя (его представителей) от уголовной ответственности.

Исходя из этого уголовно-правовая квалификация нарушения требований охраны труда требует дифференцированной оценки не только обвиняемого (подсудимого), но и потерпевшего. Вина потерпевшего может не только оказывать влияние на смягчение наказания подсудимому, но и в отдельных случаях она будет являться основанием для полного освобождения его от уголовной ответственности и наказания.

Список литературы:

1. Гарбатович Д.А. Квалификация преступных нарушений правил безопасности: установление причинной связи // Уголовное право. 2015. № 2. С. 10 – 15.
2. Голик Ю.В. Случайный преступник. Томск. 1984.
3. Дагель П.С. Причинная связь в преступлениях, совершаемых по неосторожности // Вопросы борьбы с преступностью. М. 1981.
4. Криминологические и уголовно-правовые проблемы наказания / Отв. ред. В.Н. Маркелов. Алма-Ата. 1983.
5. Криминология / Под ред. В.Д. Малкова. М. 2006.
6. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М. 1960.
7. Курсаев А.В. Новый субъект ответственности за преступные нарушения правил охраны труда // За права трудящихся! Повышение качества трудовой жизни как стратегическая задача государства и профсоюзов: материалы Пятой международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 18 – 19 декабря 2019 года) / Под общ. ред. Н.А. Новиковой. Екатеринбург. 2019.
8. Осокин Р.Б., Журавлева Г.В. К вопросу о понимании объективной стороны состава преступления // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика. Тамбов. 2012.
9. Курсаев А.В., Осокин Р.Б. Разграничение форм вины в статьях особенной части уголовного кодекса российской федерации: проблемы и пути их решения // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы Восьмой Международной научно-практической конференции. М., 2011.
10. Сахаров А.Б. Уголовно-правовая охрана безопасности условий труда в СССР. М. 1958.
11. Сидоренко Э.Л. Отрицательное поведение потерпевшего и уголовный закон. СПб. 2003.
12. Соктоев З.Б. Причинность и объективная сторона преступления. М. 2015.
13. Филимонов В.Д. Общественная опасность личности отдельных категорий преступников и ее уголовно-правовое значение. Томск. 1973.
14. Хилтунов Н.Н. Уголовная ответственность за нарушение требований охраны труда / Отв. ред. З.Б. Соктоев. М. 2015.
15. Энциклопедия уголовного права. Т. 16. Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина. СПб. 2011.

ABOUT THE PECULIARITIES OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Viktor O. Luchin,

judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (retired), doctor of legal sciences, professor Honoured worker of science of the RF, honored lawyer of the RF.

Nodari D. Eriashvili,

Professor of the Department of civil and labor law, civil procedure of the Moscow state University of the Ministry of internal Affairs of Russia. Kikotya, winner of the Russian Government prize in science and technology, doctor of Economics, candidate of law, candidate of historical Sciences, Professor.

Виктор Осипович Лучин,

судья Конституционного суда РФ (в отставке), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

Нодари Дарчоевич Эриашвили,

профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса МосУ МВД России им. Кикотя, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

Для цитирования: Лучин В.О., Эриашвили Н.Д. Об особенностях конституционного развития в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 59-61.

Annotation. Based on the analysis of legal literature and legislation on the peculiarities of constitutional development in the Russian Federation, several judgments are made in the article: The Russian Federation, as a subject of international law, continues to be formed as a legal state for three decades; in the Russian Federation, which belongs to the continental system of law, the main source of regulation of public relations is law; it is advisable to present the hierarchy of the system of normative legal acts in the Russian Federation, depending on the legal force, in the following form: The Constitution of the Russian Federation – laws of the Russian Federation – subordinate normative legal acts; The Constitution of the Russian Federation as a normative legal act with the highest legal force determines the progressive course of development of the Russian Federation as a legal state; amendments to the Constitution of the Russian Federation can be considered as an exception to the general rule on the inadmissibility of its modification; the process of repeated amendments to the Constitution of the Russian Federation must be considered as a negative phenomenon that can lead to negative consequences.

Keywords: state, Russian Federation, legislation, system of normative legal acts, normative legal act, Constitution of the Russian Federation, legal force, the system of law, the continental system of law, the legal system

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства об особенностях конституционного развития в Российской Федерации высказано несколько суждений: Российская Федерация, как субъект международного права, на протяжении трех десятилетий продолжает формироваться в качестве правового государства; для Российской Федерации, относящейся к континентальной системе права, основным источником регулирования общественных отношений выступает право; иерархию системы нормативных правовых актов в Российской Федерации в зависимости от юридической силы целесообразно представить в следующем виде: Конституция РФ – законы РФ – подзаконные нормативные правовые акты; Конституция РФ как нормативный правовой акт с наивысшей юридической силой, предопределяет поступательный ход развития Российской Федерации в качестве правового государства; внесение изменений в Конституцию РФ может рассматриваться как исключение из общего правила о недопустимости ее видоизменения; процесс неоднократного внесения изменений в Конституцию РФ необходимо рассматривать как негативное явление, могущее привести к отрицательным последствиям.

Ключевые слова: государство, Российская Федерация, законодательство, система нормативных правовых актов, нормативный правовой акт, Конституция РФ, юридическая сила, система права, континентальная система права, правовая система

Предметом данной статьи являются особенности конституционного развития в Российской Федерации¹.

Первоначально о состоянии теории.

Так, С.М. Шахрай провел анализ «ряда проблем, связанных с реализацией и развитием конституци-

онных моделей» («Полноценная имплементация конституционных принципов в жизнь нуждается не только в соблюдении формальных процедур, но и в наличии у политических элит и государственных служащих должной политической и правовой культуры, уважения к верховенству закона, единства в

понимании идей Основного Закона. ... Собственно, ради обеспечения "сходного понимания общенациональных и общегосударственных задач" всеми ветвями власти и политическими силами и принимаются конституции»².

В.Н. Алфимцев обосновал следующий вывод: «В заключение следует еще раз отметить выявленное соотношение главных принципов, идей, лежащих в основе конституционно-правового моделирования национальной политики, которые, подчеркнем, способны работать лишь во взаимной связи, поскольку взаимно раскрываются и дополняют друг друга только будучи объединенными в рамках последовательной модели автокаталитического процесса реализации»³.

И.А. Стародубцева исследовала «конституционные основы системы "сдержек и противовесов" в России и Франции» («Для повышения сбалансированности системы "сдержек и противовесов" предлагается использовать опыт Французской Республики в части института контрасигнатуры и парламентского контроля за исполнительной властью. Изложенное в настоящей статье предложение об изменении ст. 117 Конституции Российской Федерации и установлении обязанности главы государства отправить Правительство в отставку в случае выражения Государственной Думой ему недоверия повторно в течение трех месяцев направлено не просто на расширение полномочий парламента, но и на совершенствование противодействия коррупции в части: а) развития института парламентского контроля как организационной основы противодействия коррупции и меры по ее профилактике; б) реализации одного из основных принципов противодействия коррупции - приоритетного применения мер по ее предупреждению; в) совершенствования "сдержек и противовесов" в системе органов государственной власти как одного из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции»⁴.

П.Н. Кобец обосновал следующее суждение: «Таким образом, при рассмотрении вопроса о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, учитывая многообразие общественных отношений, в которых участвуют иностранные граждане и лица без гражданства, их правовой статус включает консти-

туционный, гражданско-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой и иные аспекты, которые находятся в системном единстве и, следовательно, могут быть выделены условно-теоретически. С учетом этого и изложенного выше можно сделать вывод о том, что правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации определяется внутренним законодательством Российской Федерации, международными договорами бывшего СССР с зарубежными государствами, а ныне Российской Федерации, а также иными актами международного права»⁵.

Р.П. Сипок выявил «некоторые проблемы законодательства, существующие в сфере экономики» («Таким образом, только комплексный подход к решению проблем незаконных банкротств позволит ослабить действие криминогенных факторов и повысить эффективность деятельности правоохранительных органов в борьбе с незаконным банкротством»⁶.

Л.Б. Ескина исследовала «национальный фактор в конституционном развитии государств, где впервые сформировались конституционные отношения, а отдельные конституционно-правовые институты не совпадают с идеальными и универсальными схемами и моделями, которые описаны в классической литературе, и формулируются особенности развития конституционных отношений в России» («Россия все более включается в обозначенные процессы, следовательно, освоение конституционных ценностей нашим обществом практически неизбежно. Однако полноценное развитие конституционализма в нашей стране возможно лишь на фоне развития в российском обществе и окружающем его ареале процессов становления социально ориентированной эффективной экономики, выравнивания социальной инфраструктуры общества, развития демократических начал в международном сообществе»⁷.

Противоречивые результаты научных исследований относительно особенностей конституционного развития определяют и несовершенство законодательства Российской Федерации»⁸.

Первоначально обращаемся к нормативному правовому акту с наивысшей юридической силой на территории Российской Федерации⁹: к Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.¹⁰: «1. Российская Федера-

ция - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. 2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны» - ст. 1.

Особенность Конституции РФ состоит в том, что именно этот нормативный правовой акт предопределяет направления развития государства, что опосредуется в нормативных правовых актах с меньшей юридической силой. Сама же Конституция РФ, как правило, каким-либо видоизменениям не подвергается.

К сожалению, вероятно под воздействием исторического опыта в Конституцию РФ уже вносятся существенные изменения, на что обращается внимание в юридической литературе¹¹.

Таким образом, целью научных исследований развития всякого государства является обнаружение и обобщение особенностей этого процесса.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, Российская Федерация, как субъект международного права, на протяжении трех десятилетий продолжает формироваться в качестве правового государства.

Во-вторых, для Российской Федерации, относящейся к континентальной системе права, основным источником регулирования общественных отношений выступает право.

В-третьих, иерархию системы нормативных правовых актов в Российской Федерации в зависимости от юридической силы целесообразно представить в следующем виде: Конституция РФ – законы РФ – подзаконные нормативные правовые акты.

В-четвертых, Конституция РФ как нормативный правовой акт с наивысшей юридической силой, предопределяет поступательный ход развития Российской Федерации в качестве правового государства.

В-пятых, внесение изменений в Конституцию РФ может рассматриваться как исключение из общего правила о недопустимости ее видоизменения.

В-шестых, процесс неоднократного внесения изменений в Конституцию РФ необходимо рассматривать как негативное явление, могущее привести к отрицательным последствиям.

¹¹На некоторые из них нами уже обращалось внимание (см., например: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002; Актуальные проблемы конституционного права России. 2-е изд., перераб и доп. / Под ред. Б.С. Эбзеева, В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019).

²Шахрай С.М. Статья: 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex russica. 2018. N 11.

³Алфимцев В.Н. Особенности и перспективы развития конституционно-правовой модели государственной национальной политики в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 9.

⁴Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы "сдержек и противовесов" в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 3.

⁵Кобец П.Н. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на современном этапе развития общества // Конституционное и муниципальное право. 2004. N 1.

⁶Сипок Р.П. Особенности развития конституционных основ обеспечения государственной безопасности в сфере экономики посредством уголовного законодательства Российской Федерации // Юридический мир. 2012. N 8.

⁷Ескина Л.Б. Особенности развития конституционных отношений в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3.

⁸Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

⁹О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

¹⁰См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

¹¹См. об этом, например: Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021; Эришвили Н.Д. Рецензия на монографию В.Н. Галузо «Власть прокурора в Российской Федерации» // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 2. С. 277-278; Редкоус В.М. О перспективах развития государства и права в Российской Федерации (на примере прокуратуры) (рецензия на книгу: «Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 383 с.») // Государство и право. 2021. № 7. С. 201-204.

MODERN APPROACHES TO THE QUALIFICATION OF BANDITRY IN THE CRIMINAL LAW OF RUSSIA AND IN FOREIGN LEGISLATION

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ КВАЛИФИКАЦИИ БАНДИТИЗМА В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Yulia V. Nikonorova,

Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Moscow Regional Branch

V. Ya. Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

Candidate of Legal Sciences

Юлия Владимировна Никонорова,

доцент кафедры уголовного права и криминологии Московского областного филиала

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Nikonorova.rabota@mail.ru

Для цитирования: Никонорова Ю.В. Современные подходы квалификации бандитизма в уголовном праве России и в зарубежном законодательстве // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 62-65.

Annotation. The article considers the question of the expediency of the presence of banditry in the Criminal Code of the Russian Federation as an independent corpus delicti. The author analyzes the signs of banditry under the Criminal Code of the Russian Federation, as well as foreign legislation on criminal liability for banditry, it is proposed to exclude Article 209 from the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: Banditry, criminally punishable act, crime, decriminalization

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о целесообразности наличия в УК РФ бандитизма как самостоятельного состава преступления. Автором проведен анализ признаков бандитизма по УК РФ, а также зарубежного законодательства об уголовной ответственности за бандитизм, предложено исключить ст. 209 из УК РФ.

Ключевые слова: Бандитизм, уголовно-наказуемое деяние, преступление, декриминализация

Противодействие преступности – задача любого государства, при этом, наибольшую опасность представляют организованные формы преступности, поскольку масштаб совершаемых ими криминальных деяний крайне велик, а противодействовать ей достаточно трудно в силу высокой конспирации деятельности организованных преступных формирований, наращивания ими связей в правоохранительных органах.

Такой вид преступного формирования, как банда – один из наиболее опасных, на данном этапе бандитизм выходит на новый уровень, способы совершения преступлений становятся все более жестокими, а уровень латентности растет по причине неверия потерпевших в способность правоохранительных органов обеспечить их безопасность.

Обращаясь к данным статистики можно отметить, что в 2015 году выявлено 155 фактов совершения бандитизма, в 2016 году – 139, в 2017 – 86 фактов, в 2018 году – 89, в 2019 году – 51, за 10 ме-

сяцев 2020 года – 61 [3]. Однако, это не означает, что проявлений бандитизма в нашей стране становится меньше, а лишь свидетельствует о высокой степени латентности преступлений данного вида. Нередко даже в случае предъявления обвинения в бандитизме органами предварительного расследования, впоследствии суд либо переквалифицирует содеянное, либо выносит оправдательный приговор по факту совершения рассматриваемого деяния.

Кроме того, при выявлении преступлений данного вида возникают определенные проблемы, в частности, связанные с квалификацией бандитизма, установления его отдельных признаков, определения ролей участников банды, отграничения от иных составов преступлений, совокупности с иными криминальными деяниями. Все это говорит о необходимости продолжения исследования такого преступления, как бандитизм, анализе его уголовно – правовой характеристики, выявлении проблем квалификации рассматриваемого деяния.

Фактически, в советский период состав бандитизма был необходим в силу отсутствия уголовно – правового запрета на приготовление к совершению преступлений, однако, после того как был введен в действие УК РСФСР 1926 г., логической необходимости в существовании данного состава не имелось.

Кроме того, признаки «банды» были крайне нечетко обозначены, в силу чего, суды толковали их по своему усмотрению.

Представляется верной позиция Ж.В. Островских, о том, что УК РФ 1996 г. автоматически заимствовал норму о бандитизме из УК РСФСР 1960 г., не учитывая при этом тот факт, что уголовное право и судебная практика стали придерживаться нового подхода, в соответствии с которым бандитизм рассматривался как отдельное, самостоятельное деяние, не подразумевавшее совершение конкретных нападений [4].

В действующем УК РФ [8] банда определяется как устойчивая, вооруженная группа, созданная в целях нападения на граждан или организации.

Признаками банды выступают:

- устойчивость. Данный признак проявляется в стабильности состава, нередко наличии родственных или дружественных связей между участниками, наличии организационных структур, сплоченности членов, а также в том, что банда, как правило, использует определенные формы и методы совершения всех преступлений;
- вооруженность. Сущность данного признака проявляется в том, что в банде хотя бы у одного из ее членов должно быть оружие, при этом, неважно, к какому виду относится оружие, огнестрельному, холодному, газовому.

Сюда же включается наличие взрывчатых веществ, взрывных устройств. При этом, остальные члены банды должны знать о том, что данное вооружение имеется, и допускать возможность его применения в криминальных целях [2].

Если обратиться к разъяснениям высшей судебной инстанции, то можно обнаружить, что банда определяется как организованная устойчивая вооруженная группа из двух и более лиц, заранее объединившихся для совершения нападений на граждан или организации либо для совершения одного, но требующего тщательной подготовки нападения [5].

Анализируя понимание банды в советском и российском законодательстве, можно сделать вывод о том, что в настоящее время признаки банды более конкретизированы. В частности, уточнено, для какого именно единичного нападения может быть создана банда, расширено понимание признака устойчивости группы, теперь в него входит также длительность существования банды и число совершенных преступлений, введены новые возможные цели создания банды.

Таким образом, фактически, в настоящее время имеет место установление в законодательных нормах уголовной ответственности за przygotowательные действия к некоторым деяниям, за совершение нападений в составе организованной преступной группы, и составу преступления, предусматривающего ответственность за создание банды. Все это приводит к возникновению конкуренции норм, что объективно создает проблемы для правоприменителей при квалификации содеянного. В силу этого, отказ от наличия в УК РФ такого состава как бандитизм, являющийся сейчас самостоятельным видом преступления, фактически не декриминализирует данное деяние, поскольку, к примеру, создание банды будет наказываться в соответствии с нормами, устанавливающими ответственность за przygotowательные действия к совершению ряда нападений в составе организованной преступной группы.

Анализ любого преступления вряд ли можно считать полным, не исследовав особенности подхода законодателей других государств к криминализации аналогичных либо схожих деяний. Это дает возможность выявить недостатки российского уголовного законодательства в сравнении с зарубежным, а также определить положительные аспекты зарубежных норм, которые, при условии определенной адаптации, можно заимствовать в российский уголовный закон.

Прежде всего обратимся к уголовному законодательству США, которое достаточно своеобразно, поскольку существует общий закон для всего государства, а также уголовные кодексы отдельных штатов. Такое деяние как бандитизм в США отдельно не криминализовано, то есть, самостоятельный состав, как это имеет место в российском законе, в США отсутствует. Не использует законодатель и понятия банды. В то же время, если проанализировать

различные составы преступлений, то можно обнаружить, что бандитизм выступает как квалифицирующий признак различных составов преступлений. Точнее, не сам бандитизм, а совершение преступления преступным сообществом, в качестве которого признается любое преступное формирование, в том числе, и организованные вооруженные группы [1].

Если же обратиться к американской правовой доктрине, то можно отметить, что в ней используется такой термин, как бандитизм, он выступает как синоним по отношению к гангстеризму и преступному сообществу. То есть, можно вести речь о том, что бандитизмом в США признаются любые проявления организованной преступности.

Интерес представляет существование в США отдельного закона, посвященного противодействию организованной преступности. В нем выделены конкретные виды деяний, которые совокупно образуют организованную преступность, и термин «бандитизм» здесь не используется, однако, законодатель упоминает такое деяние, как рэкет, относя к нему разнообразные действия: вымогательство, ограбление, тяжкие убийства и т.д. [6].

Таким образом, на основе анализа уголовного законодательства США, можно отметить, что в нем формы соучастия не приводятся и не определяются, нет в нем и понятия банды. В то же время, за многие виды преступлений уголовная ответственность повышается при условии совершения его преступным объединением любого вида, в том числе и вооруженным, что признается в качестве квалифицирующего признака.

В уголовном законодательстве Франции термин «банда» используется, однако, такое деяние как бандитизм самостоятельно не выделено. Здесь законодатель четко указывает, что уголовная ответственность повышается в случае совершения преступлений организованной группой либо организованной бандой. Имеется и определение банды – любая сформированная группа или сговор, созданные с целью подготовки к одному или нескольким преступлениям [7]. Законодатель не выделяет у банды такой признак, как вооруженность, который в российском уголовном законе является обязательным, отличающим банду от иных организованных преступных объединений.

Таким образом, во французском уголовном законодательстве бандитизм как отдельный состав преступления не присутствует, бандой признается любое объединение, созданное для совершения преступлений, совершения деяния бандой является квалифицирующим признаком, отягчающим уголовную ответственность.

В уголовном законодательстве Германии состав бандитизма как отдельное преступление не выделен, не содержится и понятия банды. Однако, в ряде преступлений в качестве квалифицирующего признака указывается совершение деяния бандой. Законодательно закреплен лишь один признак банды – цель постоянного совершения преступлений. Соответственно, можно сделать вывод о том, что в Германии в качестве банды рассматривается преступная группа, созданная для постоянного совершения преступлений. Таким образом, и здесь законодатель не предусматривает в качестве обязательного признака банды ее вооруженность, в связи с чем, ее достаточно сложно отграничивать от иных видов преступных групп.

Интерес вызывает тот факт, что законодателем предусмотрена уголовная ответственность за создание преступного сообщества, и даже за покушение на создание преступного сообщества. Под последним понимается организация сообщества, цели и деятельность которого направлены на совершение преступных деяний [7]. То есть, значительных различий в понятиях банды и преступного сообщества не просматривается, что вызывает сложности в их разграничении.

Таким образом, в германском уголовном законодательстве бандитизм не является самостоятельным преступлением, а выступает лишь в качестве квалифицирующего признака в отдельных составах преступлений; бандой является преступная группа, созданная для совершения преступлений.

В уголовном законодательстве Австрии предусматривается ответственность за организацию банды, а также содержится определение банды как объединения двух и более лиц с намерением постоянно совершать тяжкие убийства, иные тяжкие насильственные преступные деяния против жизни и здоровья людей, похищения с целью шантажа, передачу иностранному государству, работорговлю, разбойные нападения, вымогательство, отмывание денег и т.д. Основной российский признак банды – вооруженность - отсутствует.

В УК Италии разделяется ответственность за создание «сообщества типа мафии» и создание банды. Банда рассматривается как вооруженная организация, и ответственность за ее создание более суровая, чем за создание организации типа мафии.

Проанализировав регламентацию уголовной ответственности за бандитизм в странах дальнего зарубежья, интересным видится анализ особенностей регламентации рассматриваемого деяния в странах бывшего СССР, законодательство которых, также как и российское, формировалось под определенным влиянием советского законодательства.

В УК Кыргызской Республики бандитизм понимается как соединение лиц в устойчивую вооруженную группу (банду), целью которой является совершение нападений и руководство бандой.

УК Азербайджанской Республики также предусматривает ответственность за бандитизм, наказуемыми является создание банды, руководство ею, а также участие в банде.

УК Республики Казахстан также устанавливает ответственность за бандитизм, состав данного деяния сформулирован аналогично российскому, единственное – отсутствует цель нападения на граждан и организации.

Предусмотрена уголовная ответственность за бандитизм и в Республике Беларусь, банда определяется как вооруженная преступная группа, созданная в целях нападения на граждан, организации, предприятия и учреждения [1].

Таким образом, анализ зарубежного законодательства об уголовной ответственности за бандитизм показал, что для большинства стран дальнего зарубежья не характерно наличие такого преступления, как бандитизм, в некоторых странах термин «банда» используется, однако, им характеризуется преступное объединение, созданное в целях совершения преступлений, при этом, признак вооруженности обязательным не является. В большинстве случаев, совершение преступления бандой выступает в качестве квалифицирующего признака. Определенная специфика характеризует уголовное законодательство Италии, которое конкретно предусматривает ответственность за создание банды. Представляется, что рассматриваемый подход законодателя стран дальнего зарубежья не совсем

корректен, поскольку фактически не существует четких признаков банды, позволяющих ее отграничивать от иных преступных объединений. В странах бывшего СНГ уголовная ответственность за бандитизм практически аналогична российской, он выступает в качестве самостоятельного преступления, его определение имеет небольшие различия.

Подводя итог проведенного исследования стоит отметить, что анализ зарубежного опыта, в особенности, стран дальнего зарубежья, позволяет еще более утвердиться во мнении об отсутствии необходимости закрепления в качестве отдельного состава преступления бандитизма в российском уголовном законе. На основании изложенного, представляется целесообразным исключить ст. 209 УК РФ, устанавливающую ответственность за бандитизм, что существенно облегчило бы квалификацию схожих действий.

Список литературы:

1. Виденькина Ж.В., Юдина У.С. Бандитизм в уголовном законодательстве зарубежных стран // Закон и право. 2018. № 12. С. 88.
2. Никитин А.В. О противодействии бандитизму // Аллея науки. 2018. Т. 3. № 10 (26). С. 756.
3. Официальный сайт МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> (дата обращения 21.07.2021).
4. Островских Ж.В. Уголовная политика в сфере регламентации ответственности за создание организованных вооруженных преступных объединений (банд) в условиях глобализации // Военно-юридический журнал. 2013. № 3. С. 6.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.01.1997 №1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» // Российская газета. 1997. 30 января. № 20.
6. Сальников А.В. Сравнительно – правовой анализ законодательной регламентации уголовной ответственности за бандитизм в континентальной и англо – саксонской правовых семьях // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 133.
7. Сулайманова Б.К. Законодательство зарубежных стран об ответственности за бандитизм // Наука и новые технологии. 2009. № 8. С. 208.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

**LEGAL STATUS OF MFC EMPLOYEES:
ESSENCE AND REGULATORY PROBLEMS****ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА МФЦ:
СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ****Olga A. Belova,**

Adjunct of the Department of Administrative Law

faculty of training scientific, pedagogical and scientific personnel

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

Contacts: Moscow, st. Academician Volgin, 12, 117997

belovaoa96@mail.ru

Ольга Александровна Белова,

Адъюнкт кафедры административного права

факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Контакты: г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12, 117997

belovaoa96@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 - административное право, административный процесс**Для цитирования:** Белова О.А. Правовой статус сотрудника мфц: сущность и проблемы регулирования // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 66-70.

Annotation. This article examines the legal status of the MFC employees, makes a scientific and theoretical attempt to compare it with the legal status of government officials based on an analysis of the rights, duties, functions of the MFC institutions, as well as the types of responsibility to which employees can be brought. The researcher conducts a comprehensive scientific analysis, which includes the norms and methods of civil, administrative and criminal law, which allows you to look at the features of the legal status of MFC employees from various angles.

Keywords: multifunctional center (MFC), legal status, autonomous institution, responsibility, official, employee, administrative and economic powers, organizational and administrative powers, MFC employee.

Аннотация. В данной статье исследованию подвергается правовой статус сотрудников МФЦ, делается научно-теоретическая попытка сопоставить его с правовым статусом должностных лиц государственных органов на основе анализа прав, обязанностей, функций учреждений МФЦ, а также видов ответственности, к которой могут быть привлечены сотрудники. Исследователем проводится комплексный научный анализ, включающий в себя нормы и методы гражданского, административного и уголовного права, что позволяет взглянуть на особенности правового статуса сотрудников МФЦ с различных сторон.

Ключевые слова: многофункциональный центр (МФЦ), правовой статус, автономное учреждение, ответственность, должностное лицо, служащий, административно-хозяйственные полномочия, организационно-распорядительные полномочия, сотрудник МФЦ.

Одним из проблематичных моментов, возникающих в деятельности многофункциональных центров (МФЦ), является неопределенность, как их правового статуса, так и правового статуса их сотрудника. МФЦ на настоящий момент выступает как посредническая структура между государством и обществом, функционирующего в целях качественного и эффективного предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам. Нормативный правовой акт, регулирующий правовой статус учреждений МФЦ и его сотрудников, имеет существенные пробелы в данной части. Так, согласно ст.2 Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации

предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ 210) многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) - организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Более ФЗ №210 не содержит никаких уточнений относительно правового статуса его сотруд-

ников, что вызывает необходимость пользоваться отсылочными нормативными правовыми актами в целях его определения. Вместе с тем, согласно п.2 ст.15 ФЗ №210 организация деятельности многофункциональных центров осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В таком случае логично было бы предположить, что к организации деятельности МФЦ относится и обеспечение кадрами, которые в соответствии с организационно-правовой формой МФЦ должны были бы являться кадрами государственной или муниципальной службы.

Организационно-правовая форма государственного или муниципального учреждения предусмотрена гражданским законодательством. Так, согласно ч.1 ст.123.21 Гражданского Кодекса РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Важнейшей особенностью МФЦ является то, что данное учреждение создано государством в целях реализации конституционного права гражданина на обращение, предусмотренного ст.33 Конституции РФ, что придает деятельности МФЦ и его сотрудников конституционно-правовой аспект.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с настоящим Кодексом. Поскольку учредителем МФЦ является государство, то оно же будет являться и собственником его имущества, передаваемого МФЦ в оперативное управление.

Важным моментом является назначение руководителя учреждения – в соответствии с п.4 ст.123.21 ГК РФ руководителя, являющегося органом учреждения, назначает учредитель учреждения. В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

По решению учредителя в учреждении могут быть созданы коллегиальные органы, подотчетные учредителю. Компетенция коллегиальных органов учреждения, порядок их создания и

принятия ими решений определяются законом и уставом учреждения.

Это указывает на определенную административно-правовую составляющую правового статуса руководителя учреждения МФЦ, который назначается решением учредителя, которым в случае с МФЦ будет являться субъект РФ.

Согласно ч.1 ст.123.22 ГК РФ государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Как показывает анализ ст.123.22 ГК РФ, различия в организационно-правовой форме разновидностей учреждений обусловлены дифференциацией ответственности по обязательствам, из чего следует заключить, что закон не предполагает наступления личной персональной ответственности какого-либо сотрудника МФЦ и даже его руководителя в случае причинения какого-либо вреда гражданам или юридическим лицам.

Наиболее точно организационно-правовая форма деятельности МФЦ описывается формой автономного некоммерческого учреждения, что поддерживается и другими исследователями в данной сфере. Например, как замечает в своей работе А.С. Аванесова, наиболее приемлемыми организационно-правовыми формами для МФЦ должны являться бюджетное или автономное учреждение [8, с. 38].

Согласно п.1 ст.2 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов публичной власти федеральной территории, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Будем считать, что деятельность МФЦ осуществляется именно в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной публичной власти, поскольку конституционно-

правовая составляющая деятельности МФЦ указывает именно на такой публичный характер.

С учетом такой организационно-правовой формы и организации деятельности учреждений МФЦ, именно государством как главным учредителем, стоит предположить, что сотрудники МФЦ обладают правовым статусом государственного служащего. При этом это должна быть именно гражданская служба, поскольку ни к военной службе, ни к государственной службе иных видов деятельность МФЦ не имеет никакого отношения.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» государственная гражданская служба Российской Федерации (далее - гражданская служба) - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также - должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. На этом моменте наша гипотеза о правовом статусе сотрудников МФЦ сталкивается с отсутствием должности государственной гражданской службы в МФЦ, поскольку данные учреждения не введены в состав государственных органов власти, и деятельность сотрудников МФЦ не является деятельностью по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и иных органов власти, хотя на этот счет возможны и разночтения. Так, если непосредственным исполнением полномочий органов государственной власти сотрудники МФЦ не занимаются, то их деятельность может быть представлена именно как обеспечение таких исполнения таких полномочий. Однако любое нивелирование юридических трактовок неизбежно будет вести к тому, что в случае наделения сотрудников МФЦ правовым статусом государственных гражданских служащих вся система учреждений МФЦ теряет смысл своего первоначального создания, поскольку она становится такой же государственной структурой, которую она была призвана изначально за-

менить. Таким образом, посредническая структура, которая была призвана служить своеобразным «барьером» между заявителями и государством, превращается в государственный орган со всеми ему присущими недостатками. Структура МФЦ была создана изначально в целях избавления от таких проявлений государственной деятельности, чем, вероятно, и определяется такие юридические пробелы в правовом статусе сотрудников и самого учреждения.

В таком случае нам необходимо прийти к выводу, что однозначное юридическое закрепление правового статуса сотрудников МФЦ как государственных служащих приведет к краху всей модели учреждений МФЦ, поэтому такое допущение невозможно в силу самой идеи создания учреждений МФЦ. В таком случае нам необходимо определить, кем же они являются в конечном итоге, поскольку это необходимо как для определения их полномочий, так и для случаев привлечения их к юридической ответственности.

Одним из предложений, позволяющих урегулировать правовой статус сотрудников МФЦ, является предложение уравнивать их со служащими некоммерческой или иной организации, не являющимися государственными служащими. Юридическая ответственность для таких лиц предусмотрена пока в нормах Уголовного Кодекса РФ – согласно примечанию к ст. 201 УК РФ в статьях настоящей главы статье 304 настоящего Кодекса выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, за исключением организаций, указанных в пункте 1 примечаний к статье 285 настоящего Кодекса, либо в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления либо государственным или муниципальным учреждением, признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, либо члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, или лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

Руководитель учреждения МФЦ является таким лицом, выполняющим функции единоличного исполнительного органа, учитывая то, что он назначается решением субъекта РФ на свою должность. В то же время сотрудники МФЦ могут быть признаны лицами, постоянно, временно

либо по специальному полномочию выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в МФЦ лишь в том случае, если анализ их функций приведет нас к тому, что их полномочия имеют административно-хозяйственную или организационно-распорядительную природу. При этом следует провести отграничение от государственных и муниципальных служащих, которые определяют в примечании 1 к ст.285 УК РФ лишь по признаку принадлежности к государственному или муниципальному органу власти. С учетом этого можно отметить, что именно правовой статус самого учреждения прямо влияет на правовой статус сотрудника. Именно поэтому неопределенность правового положения самих МФЦ негативно отражается на сотрудниках МФЦ, поскольку влечет аналогичную правовую неопределенность.

Если с точки зрения уголовного законодательства дифференциация наблюдается и юридически закреплена, то для привлечения к административной ответственности юридическая база еще не сформирована, поскольку сотрудник МФЦ не может быть признан должностным лицом государственного органа власти. А раз так, то он в случае привлечения к административной ответственности рассматривается как обычный субъект административной ответственности – физическое лицо. Однако это также видится не совсем юридически корректным, поскольку в своей деятельности он руководствует не личными интересами, но помогает обеспечивать деятельность государственных и муниципальных органов власти по предоставлению государственных услуг. Применение к нему норм ответственности как для физического лица также не является корректным, поскольку некоторые специфические виды ответственности, например, дисквалификация, к физическому лицу просто неприменимы. Соответственно, для сотрудника МФЦ, совершившего административное правонарушение, дисквалификация и запрет ему заниматься подобной деятельностью, юридически просто невозможны, а в качестве возможного наказания ему может быть назначен только административный штраф. Очевидно, что такой подход не может быть сочтен удовлетворительным для интересов административного законодательства.

Вместе с тем, исследователи данного вопроса связывают установление правового статуса учреждения МФЦ с его функциями, правами, обя-

занностями и ответственностью сотрудников и самого МФЦ. Как отмечает Ю.В. Саввина, административная ответственность для сотрудников МФЦ наступает по специальной норме ст.5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Как показывает анализ норм ст.5.63 КоАП РФ, субъектом административной ответственности для данной нормы является не только сотрудник МФЦ, но и должностное лицо федерального органа исполнительной власти, что указывает на одинаковую правосубъектность государственных служащих и сотрудников МФЦ для интересов административного законодательства [9, с. 12]. Однако, тот факт, что такое допущение содержится лишь в специальной норме административных правонарушений, посягающих на права граждан, все же не позволяет приравнивать должностное лицо к сотруднику МФЦ, как это установлено в норме ст.2.4 КоАП РФ. Согласно примечанию к данной норме под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях. Лица, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководителя и другие работники иных организаций несут административную ответственность как должностные лица.

Таким образом, если ответственность может быть принята нами за основу для определения правового статуса сотрудника МФЦ, то юридически она представляет довольно интересную конструкцию. В случае гражданского деликта и причинения вреда гражданам или организации сотрудник МФЦ не несет самостоятельную гражданско-правовую ответственность, поскольку к ответственности привлекается учредитель МФЦ как собственник его имущества.

Для административной ответственности сотрудники МФЦ приравниваются к должностным

лицам и несут ответственность по специальным нормам, в частности, по ст.5.63 КоАП РФ. Однако все-таки это не дает нам возможности сделать вывод о том, обладают ли сотрудники МФЦ административно-хозяйственными или организационно-распорядительными полномочиями, поскольку никаких самостоятельных распорядительных или властных полномочий ФЗ №210 им не предоставляет.

Согласно п.4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

С учетом этого, безусловно, можно утверждать о том, что руководитель МФЦ обладает такими организационно-распорядительными полномочиями, однако, его правовой статус для нас и ранее не вызывал особенных затруднений, поскольку он назначается решением субъекта РФ на данную должность и является должностным лицом, хотя и он не может быть признан государственным гражданским служащим.

Согласно п.5 Постановления Пленума ВС РФ №19 как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей

и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходом). Безусловно, такого рода полномочий у сотрудников МФЦ не имеется, поэтому они не могут быть признаны ни служащими с организационно-распорядительными, ни сотрудниками с административно-хозяйственными полномочиями.

Предлагается устранить данный пробел путем введения в текст ФЗ №210 ст.16.1, согласно которой «Правовой статус сотрудника МФЦ» - сотрудник МФЦ не является государственным служащим, а деятельность МФЦ не входит в систему государственной службы.

Такой «пограничный» и неопределенный правовой статус сотрудников МФЦ, с одной стороны, представляет проблему научно-теоретического и юридического характера, когда научная доктрина не понимает, к какому конкретному уже существующему правовому статусу отнести сотрудников МФЦ, но с другой стороны, это является своеобразным барьером и препятствием для превращения МФЦ в еще один бюрократический орган государственной системы власти, поэтому дальнейшие научные попытки и дефиниции в данном направлении представляются малоперспективными.

Список литературы:

1. Конституция РФ от 12.12.1993г. (с погр. от 14.03.2020г.) // РГ – 04.07.2020г. – №220.
2. Гражданский Кодекс РФ часть 1 от 30.11.1994г. №51-ФЗ // РГ – 08.12.1994г. – №238-239.
3. Уголовный Кодекс РФ от 13.06.1996г. №63-ФЗ // СЗ РФ – 17.06.1996г. – №25 ст.2954.
4. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ // РГ – 31.12.2001г. – №256.
5. Федеральный закон от 3 ноября 2006г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // РГ – 08.11.2006г. – №250.
6. Федеральный закон от 27 июля 2010г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // РГ – 30.07.2010г. – №168.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. №19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // РГ – 30.10.2009г. – №207.
8. Аванесова А.С. Административно-правовой статус многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг: бак. работа. Барнаул, – 2019 г. – С.38.
9. Саввина Ю.В. Проблемы выбора организационно-правовой формы многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление – 2009г. – №5. – С.10-14.

УДК 34

ББК 67

НИОН: 2015-0055-2/21-015

MOSURED: 77/27-015-2021-02-214

© Н.О. Букин, Е.Ю. Зинченко, 2021

THE STATE POLICY OF RUSSIA IN RELATION TO COMPATRIOTS LIVING ABROAD IN ITS HISTORICAL DEVELOPMENT

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ В ЕЕ ИСТОРИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

Nikita O. Bukin,

Inspector of the Department of Educational
work of the Department for Work with Personnel
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
bukinnikita@icloud.com

Elena Yu. Zinchenko,

Candidate of Legal Sciences, Professor,
Professor of the Department of Constitutional and Municipal
Law of the Moscow University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot,
elena9998863@yandex.ru

Никита Олегович Букин,

Инспектор отдела воспитательной
работы Управления по работе с личным составом
Академии управления МВД России,
bukinnikita@icloud.com

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
elena9998863@yandex.ru

Для цитирования: Букин Н.О., Зинченко Е.Ю. Государственная политика России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом в ее историческом развитии // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 71-76.

Annotation. The article considers the formation of the constitutional and legal foundations of the state policy of Russia, the main stages of its development in relation to compatriots living abroad. It is emphasized that today in the world, migration policy is becoming not only a component of social policy, but also a broader reflection of the cultural code, civilizational identity, historical traditions and current trends in the sphere of globalization of modern society.

Keywords: compatriot, co-religionist, voluntary resettlement of compatriots living abroad, migration and legal policy, external migration, internal migration, State policy towards compatriots living abroad

Аннотация. В статье рассматривается становление конституционно-правовых основ государственной политики России, основные этапы ее развития в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Подчеркивается, что сегодня в мире миграционная политика становится не только компонентом социальной политики, но и шире – отражением культурного кода, цивилизационной идентичности, исторических традиций и актуальных трендов в сфере глобализации современного общества.

Ключевые слова: соотечественник, единоведец, добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом, миграционно-правовая политика, внешняя миграция, внутренняя миграция, Государственная политика в отношении соотечественников, проживающих за рубежом

«Русский мир» - особое социокультурное пространство, состоящее из русскоязычного населения, разбросанного по разным уголкам планеты, образовавшееся, в частности, в результате распада СССР на несколько независимых государств.

В рамках «русского мира» происходят особые миграционные процессы, получившие в научной

литературе название «переселение соотечественников».

В декабре 1991 года был упразднен Союз Советских Социалистических Республик и было утверждено Содружество Независимых Государств. З. Бжезинский сделал заявление: «Произошло крушение исторической российской государственности.

Случившееся с русскими не имеет ни юридических, ни исторических прецедентов в мире»[1].

По оценке специалистов, в результате распада СССР, количество соотечественников, проживающих за рубежом, превысило 40 миллионов. Все эти люди оказались в странах «нового» зарубежья – стран СНГ. Таким образом, люди, жившие в одной стране, резко стали гражданами нескольких независимых государств при том, что семьи по разным причинам могли быть разделены по разным странам. У населения «нового» постсоветского мира появилась острая необходимость в возможности выстраивать коммуникации не только в пределах своей страны, но также и за рубежом[2].

Около 22 миллионов сосредоточено в странах «дальнего зарубежья». Основное большинство российских граждан, проживающих в странах «дальнего» зарубежья сосредоточено в Соединенных Штатах Америки и Канаде[3].

Впервые «русский народ», как разделенная нация был назван в документах Второго Всемирного русского собора под эгидой Российской Православной Церкви, принятых при участии иерархов, а также участников различных общественных движений. Именно это событие породило термин «соотечественники».

Следует отметить, что в то время, как и в последующие 10 лет не было выдвинуто ни одного конкретного предложения по решению этой проблемы. Разрушение исторически сильной и могущественной России по сей день является фактором, оказывающим давление на внутреннюю и внешнюю политику[4].

В 2000-е тема соотечественников, проживающих за рубежом, стала весьма популярной в правовой науке. М. Стрежнева считает, что единой нацией стоит считать ту общность людей, которая едина по языку и культуре. Автор также не забывает упомянуть людей, которые в результате распада СССР стали гражданами другого государства, что могло привести их в некоторую растерянность[5].

Несмотря на то, что привычное нам понятие «соотечественники, проживающие за рубежом» закрепилось только два десятка лет назад, корни его уходят далеко в прошлое. Понятие «единоверец», которое было широко распространено в период Российской империи имело прямое отношение к тер-

мину «соотечественник», их дефиниция буквально означала одно и то же.

Если сейчас объединение людей происходит исходя из общности языка и культуры, то в обществе с высокой степенью религиозности единство веры выходило на первый план как критерий объединения людей. Именно поэтому «единоверец» считался частью единого народа и пользовался всеми теми же почестями, что и соотечественник в наше время. Если соотечественники – это в основном представители «Русского мира» появившегося в результате распада СССР, то единоверцы – это общность, которая сложилась из потомков Киевской Руси.

Российская Империя защищала единоверцев, так, например в XVIII веке она получила официальный статус защитницы единоверцев Балканского полуострова. Октябрьская революция 1917 года, хоть и создала предпосылки для усиления позиции соотечественников, как особой категории людей, вычеркнула дефиницию «соотечественник» из всей системы законодательства того времени.

Однако именно этот период является первой волной формирования «русского мира» - той общности людей, которая сейчас и характеризует понятие соотечественник[6].

Такое положение соотечественников сохранилось вплоть до 1985 года, затем закон от 23 мая 1990 года «О гражданстве СССР» сделал невозможным переход гражданина в разряд соотечественника, так как нормы данного закона закрепляли жесткие условия сохранения гражданства за лицом и делали практически невозможным вариант его лишения. Но даже в случае, лишения лица гражданства, он имел возможность его восстановить. Таким образом, можно сказать, что в данный период времени понятие «соотечественник» отсутствовало не просто как общепринятая дефиниция, а также в принципе как явление[7].

Понятие соотечественник возродилось в период распада СССР и в том значении, в котором оно предстает перед нами сейчас, является частью новой системы «русский мир». Не удивительно, что в 1991 году вопрос о соотечественниках, оказавшихся за рубежом, назрел очень остро. Россия является правопреемницей Союза Советских Социалистических республик и должна обеспечить защиту прав и свобод своего населения, проживающего за рубе-

жом и гарантировать помощь в переселении на свою историческую Родину. Так соотечественники стали предметом законодательной практики России[8].

Первым нормативным правовым актом, закрепляющим основные положения поддержки и защиты основных прав и свобод соотечественников, проживающих за рубежом, являлось Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 года № 1064 «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», в котором были закреплены категории, создающие понятие как - «выходцы из России» - это граждане Российской Федерации, граждане государства проживания и апатриды – граждане, имеющие и не имеющие вида на жительство в стране фактического проживания[9].

Однако, документ закреплял только критерий гражданской принадлежности и полностью игнорировал культурные, исторические и морально-этические критерии. Спорным является момент отсутствия такой категории как граждане бывшего СССР, что в значительной степени умаляет права соотечественников, оказавшихся за границей земель новой России. Все эти пробелы делали данный документ несовершенно и требовали детальной доработки[10].

Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом» закрепил положение, которое предопределило всю дальнейшую миграционную политику[11].

Согласно нормам данного закона Российская Федерация является правопреемником Российской Империи, Российской Республики, Российской Советской Федеративной Социалистической республики и Союза Советских Социалистических Республик. Таким образом, выходцы из данных государств автоматически попали в категорию «соотечественники».

Защита прав и законных интересов соотечественников, проживающих за рубежом, а также оказание содействия их добровольному переселению на территорию Российской Федерации является основополагающей целью нового закона. Следует отметить, что именно на данном этапе понятие «соотечественник» получило свое официальное закрепление[12].

В период с 2002 года по настоящее время внеслось немало изменений и дополнений в данный федеральный закон. Они заметно расширили содержание политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и конкретизировали некоторые положения.

Так, например, на территории Российской Федерации были признаны звания ученых степеней, а также документы об образовании соотечественников, получивших образование в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: в Латвийской, Литовской и Эстонской республиках.

Было закреплено право местных муниципальных органов на участие в реализации государственной политики в отношении соотечественников. Была законодательно закреплена готовность России содействовать социально-значимым инициативам религиозных организаций в вопросах оказания духовной помощи соотечественникам, а также сохранению родного языка и культуры. Стоит отметить, что несмотря на содействие Российской Федерации своим соотечественникам, проживающим за рубежом, было установлено, что некоторый комплекс преимуществ отдельных категорий граждан Российской Федерации при приеме в государственные и муниципальные организации им недоступен. Хотя и было отмечено, что Россия может оказать содействие в получении соотечественниками образования на русском языке и родных языках народов Российской Федерации, а также в получении образования в Российской Федерации[13].

Федеральным законом № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. (в ред. от 23.07.2013 N 203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» предусматривается упрощенный порядок принятия гражданства Российской Федерации для лиц, признанных соотечественниками, однако с принятием в 2002 году Федерального закона № 62-ФЗ от 31.05.2002 «О гражданстве Российской Федерации»[14] это положение на практике не применяется[15].

Следующий виток развития государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, приходится на начало 2000-х годов.

В 2005 году Государственная политика взяла курс по двум направлениям, которые сводились к

одной общей цели, а именно разработке эффективной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, а именно:

1. Разработка организационных мер поддержки соотечественников, выбравших путь добровольного переселения на территорию Российской Федерации по всем сферам жизнедеятельности человека: экономической, социальной, культурной и проч.;

2. Разработка механизма добровольного переселения соотечественников из-за рубежа.

Демографический кризис 2006 года только лишь укрепил позиции Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, так как возникла прямая необходимость восполнения трудового потенциала Российской Федерации.

В результате чего политика в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, взяла курс на всестороннее содействие и поддержку соотечественников в добровольном переселении на территорию Российской Федерации [16].

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, была утверждена Указом Президента Российской Федерации 22 июня 2006 года [17].

Именно с этого момента, на наш взгляд берет свое начало Государственная политика, направленная на взаимовыгодное сотрудничество соотечественника, проживающего за рубежом, а также принимающего субъекта, где происходит обмен потенциалом соотечественника необходимого для закрытия потребностей региона на льготы и блага субъекта, предоставляемые участнику программы.

Следует отметить, что Государственная программа подразумевает возможность каждого региона разрабатывать собственную наиболее выгодную для субъекта программу по оказанию содействия добровольному переселению соотечественника, проживающего за рубежом.

Гибкость данной программы является безусловным плюсом, так как в каждом уголке нашей необъятной страны люди могут сталкиваться с различными проблемами, которые также требуют внимания и комплексного решения.

В ходе реализации программы были поставлены следующие задачи:

1. Преодоление негативной тенденции демографического развития.

2. Предоставить необходимые трудовые ресурсы, необходимые для улучшения трудового потенциала Российской Федерации, что должно привести к экономическому подъёму.

Однако, вместо ожидаемого количества переселившихся соотечественников, Российская Федерация приняла в гражданство в 12 раз меньше переселенцев, чем было запланировано. К данной программе было множество претензий. Расплывчатость определения «соотечественник», маленькие суммы материальной помощи, плохое качество трудовых мест, предлагаемых соотечественникам, неподготовленность территорий вселения, невозможность участия в Государственной программе студентов. Исходя из таких плачевных результатов было принято решение о модернизации данной программы [18].

В первоначальных редакциях Государственной программы определялся особый круг стратегически важных для Российской Федерации регионов, в которых особо остро стояла демографическая проблема, которая в первую очередь выливалась в нехватку рабочей силы.

В результате поправок 2012 года программа стала бессрочной, а также стала выглядеть более рациональной и последовательной, получила определенную структуру.

Понятие «территория вселения» стало содержать в себе два понятия «территория заселения» и «территория приоритетного заселения», что содержало в себе также градацию и набор льгот и поощрений, а также уровень поддержки соотечественника, в результате сделанного выбора.

Число регионов, участвующих в программе стало неограниченным, а также был определен перечень лиц, относящихся к членам семьи участника программы. Данные изменения и задали дальнейший тон для развития государственной политики в отношении соотечественников [19].

Второе дыхание Государственная программа получила в результате поправок 2014 года, которые наделили определенной долей свободы переселенцев-соотечественников, которые отныне смогли осуществлять свою деятельность на территории всего региона, а не только на определенном муниципальном образовании, в которое был осуществлен переезд.

Забегая вперед необходимо отметить, что в настоящее время в Государственной программе может участвовать абсолютно любой субъект Российской Федерации, который с помощью разработки своей программы по добровольному переселению соотечественника может корректировать какие-либо демографические проблемы своего региона.

Немаловажно было выделить развитие новой редакции Государственной программы в методологическом плане. В программу были включены такие понятия, как: «соотечественник», «участник государственной программы», «член семьи участника государственной программы», «территория вселения», «подъемные». Толкование данных терминов имело важное значение для анализа и оценки результатов государственной программы.

Одним из главных нововведений принято считать бессрочность государственной программы, мероприятия утверждаются Правительством Российской Федерации на трехлетний период.

Новая редакция Государственной программы значительно расширяет возможности для переселения соотечественников, а также вовлекает большее количество субъектов в эту программу.

Особым направлением государственной политики по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, является переселение научных работников на территорию Российской Федерации [20].

Последняя редакция Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, датируется 12 мая 2020 года и включает в себя множество новелл, совершенствующих программу. Данные нововведения были внесены Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [21].

Так в качестве новелл можно выделить расширение круга лиц, относящихся к членам семьи участника Государственной программы, при этом следует отметить, что запрет на самостоятельное участия супруга (и) в государственной программе, в новой редакции программы был снят, что в зна-

чительной степени облегчает участие в данной программе [22].

Увеличился срок действия свидетельства участника с трех до пяти лет, введен дополнительный вид поддержки на приобретение и строительство жилищной субсидии, а также более подробно урегулирован вопрос предоставления подъемных средств участникам программы.

Все это во многом сделало Государственную политику в отношении соотечественников, проживающих за рубежом более привлекательной, а также более совершенной и продуманной.

Становление государственной политики в отношении соотечественников проживающих за рубежом преодолело долгий путь и уходит корнями еще в дореволюционную Россию, в которой начало формироваться понятие «соотечественник», сама по себе государственная политика в отношении соотечественников, проживающих за рубежом стала неотъемлемой частью миграционной политики Российской Федерации в результате образования совершенно новой категории людей – «соотечественников», оказавшихся за пределами Российской Федерации в результате распада СССР на несколько независимых государств [23].

Государственная политика России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, с каждым годом приобретает все более явные очертания, однако для наиболее эффективной ее реализации требуется устранение существующих пробелов и расплывчатости формулировок в действующем законодательстве, а также разработка более прозрачной системы оказания помощи и содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом на территорию Российской Федерации.

Список литературы:

1. Омарова З.М. К вопросу об определении понятия «соотечественники за рубежом»: опыт России // *Власть*. – 2008. - № 3. – С. 34-41.
2. Специфика российской миграционно-правовой политики в контексте формирования основополагающих начал миграционного права. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. В сборнике: *Миграционные процессы в современной России. сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции*. 2020. С. 62-69.
3. Гладкий Н., Сухоруков В.Д. *Общая экономическая и социальная география: учебник для студентов*

высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Педагогическое образование» профиль «География». – М.: Академия, 2013.

4. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

5. Стрежнева М.В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. М., 1999.

6. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Зинченко Е.Ю. и др. Конституционное право России. под научной редакцией В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общей редакцией Е.Н. Хазова, Н.П. Чепурновой, А.С. Прудникова. Москва, 2020.

7. Закон СССР «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 г. «Ведомости СНД СССР и ВС СССР», 1990, N 23, ст. 435

8. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., и др. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

9. Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 N 1064 (ред. от 24.02.1999) "О мерах по поддержке соотечественников за рубежом" (вместе с "Основными направлениями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом") "Собрание законодательства РФ", 19.09.1994, N 21, ст. 2383.

10. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Миграционная безопасность в призме российского конституционализма. Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 4. С. 29-33.

11. Федеральный закон от 24.05.1999 N 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013 N 203-ФЗ) "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4036. <http://www.pravo.gov.ru>.

12. Хазов Е.Н., Хазова В.Е., Шакун Н.В., Померлян А.Н., Санин В.Е. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России. Новосибирск, 2020.

13. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.

14. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 30.12.2020) "О гражданстве Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, N 22, ст. 2031, <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Андриянов Д.В. Приобретение гражданства России соотечественниками, проживающими за рубежом: проблемы теории и практики // Юридиче-

ский вестник молодых ученых. 2016. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priobretenie-grazhdanstva-rossii-sootchestvennikami-prozhivayuschimi-zarubezhom-problemy-teorii-i-praktiki> (дата обращения: 21.02.2021).

16. Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.

17. Указ Президента РФ от 22.06.2006 N 637 (ред. от 12.05.2020) "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" (вместе с "Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом") // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820; 2013. № 28. Ст. 3816. <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Хазов Е.Н., Буракова П.О. Особенности и основные направления развития образовательной и интеллектуальной миграции в зарубежных странах. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 2. С. 105-109.

19. Региональные миграционные центры как одно из приоритетных направлений реализации государственной миграционной политики в России. Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 98-102.

20. Вишнякова А.В., Деев К.И., Казакова В.Л., Кириллова О.Е., Малинина А.П., Михеева Н.И. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: сборник информационных материалов Общая редакция – первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации А.В. Горовой. Москва, 2017.

21. Указ Президента РФ от 12.05.2020 N 322 "О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" "Собрание законодательства РФ", 18.05.2020, N 20, ст. 3159 <http://www.pravo.gov.ru>.

22. Зинченко Е.Ю., Евсеева И.Г., Хазов Е.Н. Правовое положение ребенка в условиях вынужденной миграции. Защити меня. 2021. № 1. С. 78-84.

23. Петухов, Д.В. Понятие правового института "соотечественники за рубежом" // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С.54.

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR THE FORMATION OF AN
ALL-RUSSIAN CULTURAL IDENTITYКОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ
КУЛЬТУРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**Sergei V. Gunich,**associate professor of the Department of State
and Legal Disciplines of the Far Eastern Law Institute of the
Ministry of Internal Affairs of Russia, kandidat nauk,
degree in Law, Associate Professor**Сергей Владимирович Гунич,**доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Дальневосточного юридического
института МВД России, кандидат
юридических наук, доцент

Для цитирования: Гунич С.В. Конституционные основы формирования общероссийской культурной идентичности // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 77-81.

Annotation. The article examines the issue of formalizing the foundations of modern Russian ideology. The author defines her as an opportunity to resist the negative processes of globalization. This is achieved by preserving the system of socially significant values and views as a nationwide civilizational code based on peacekeeping values. The need for the existence of common principles and beliefs for the population of the country, which form ideological meanings, is highlighted. The timeliness of the constitutional consolidation of the category of all-Russian cultural identity, which is designed to revive and multiply the state (national) idea, based on faith in goodness and justice, is noted. It is suggested that there is a religious component in its content that cultivates Christian democratic values, without diminishing, however, the secular character of the Russian Federation.

Keywords: state (national) idea; ideology, liberalism, national (civil) unity; globalization; civilization code; culture; all-Russian cultural identity; national ideals; religious dogma

Аннотация. В статье исследуется вопрос формализации основ современной российской идеологии, которая рассматривается автором в качестве возможности противостояния негативным процессам глобализации посредством сохранения системы общественно значимых ценностей и воззрений в качестве общенационального цивилизационного кода, основанного на созидательных началах. Аргументируя необходимость существования единых для населения страны смыслообразующих принципов и убеждений, отмечается своевременность конституционного закрепления категории общероссийской культурной идентичности, призванной возродить и преумножить государственную (национальную) идею, базирующуюся на вере в добро и справедливость. Выдвигается предположение о наличии в ее содержании религиозной составляющей, культивирующей христианские демократические ценности, не умаляющей, однако, светского характера Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная (национальная) идея; идеология, либерализм, национальное (общегражданское) единство; глобализация; цивилизационный код; культура; общероссийская культурная идентичность; национальные идеалы; религиозная догма

Любая страна, представляя в своей основе определенный конгломерат составляющих население членов общества, нуждается в существовании определенных, как правовых, так и иных социальных механизмов, обеспечивающих ее единство. Наиболее простым и распространенным, а может быть и необходимым среди таковых выступает государственная (национальная) идея, которая, в контексте конституционно-правового регулирования, может быть обозначена в качестве формального закрепления определенных представлений, нацеленных на генерацию соответствующих им, коллективных, а значит и индивидуальных идеалов, смыслов, убеж-

дений и т.п. Не случайно, в этой связи Ю. Бондарь подчеркивает, что «государство, лишенное идеологии, незащищено», а «идеологический вакуум заполняется деструктивными, примитивными, иррационалистическими взглядами и концепциями» [4, с. 16, 18].

Достаточно продолжительное время в новейшей истории России обозначенную функцию выполняла декларируемая основным законом страны так называемая «концепция социалистической демократии» [11]. Идеи научного коммунизма пронизывали собой не только систему права, но и активно использовались в практической деятельности всего госу-

дарственного аппарата. С наступившим же в конце прошлого века отрицанием социалистических (коммунистических) взглядов, к слову идеология, по замечанию В.С. Пусько, стали относиться зачастую как к ругательному и неприемлемому понятию [9, с. 36]. Подобное не могло не отразиться на ныне действующем акте конституционного характера, положения которого отрицают существование и прямо запрещают установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной.

Вместе с тем, как совершенно справедливо отмечает И.В. Радиков, наличие идеологии, рассматриваемой в качестве системы общественно значимых ценностей и воззрений, как в официальном, так и латентном ее оформлении, является неременным атрибутом существования государства как формы жизни политической нации, в связи с чем утверждения о ее отсутствии всегда носили и носят сегодня весьма лукавый характер [10, с. 55]. Таким образом, в силу официального отрицания, идеологическая составляющая современного российского государства вынуждена инкогнито проявлять себя посредством латентного отражения во всей системе законодательства. Применительно к конституционному устройству это выражено в декларировании тех либеральных устоев, на фоне опьянения от которых была разработана и принята существующая по сей день Конституция России.

В действительности нет ничего плохого в том, что многонациональный народ Российской Федерации, «сознавая себя частью мирового сообщества», провозгласил человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, уравнил всех в возможности пользования ими независимо от гражданства, национальных, гендерных и иных обстоятельств, зафиксировал принцип неприкосновенности частной собственности, подтвердил приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ над национальным законодательством и т.п. На первых порах заимствование подобных идеалов позволило выйти из затяжного экономического и политического пике, нарастить объем товарно-денежных отношений с более стабильными в финансовом отношении государствами, произвести культурно-идеологический обмен и иным образом расширило горизонты во всех сферах жизнедеятельности российского общества.

Все это, без сомнения, способствовало буквально возрождению национального (общегражданского) единства.

Однако, с течением временем, культивируемые либеральной идеологией ценности поблекли. Возвращенные на благодатной почве европейского благосостояния и вседозволенности, подогретые манией исключительности народонаселения отдельных стран, индивидуалистические представления о правовом положении личности переродились и привели к расцвету расовой гегемонии и различных сексуальных перверсий, утрате традиционных семейных достояний, господству извращенных способов защиты объективно опосредованных правами и свободами личности, а иногда и субъективно домысливаемых благ. Наполняемые новым смыслом, придаваемым надгосударственными институтами в контексте «эволютивного толкования» общепризнанные принципы и нормы международного права стали использоваться в угоду отдельно взятых государств без оглядки на хоть какую-то их всеобщую значимость. В период глобализации, с учетом использования принимаемых монопольным большинством стран вероятностных суждений, фальсификации истории и иных инструментов ведения гибридной войны, над российским обществом нависла угроза утраты общечеловеческих, гуманных, переданных нам нашими предками смыслов и идеалов, актуализировалась проблема сохранения того самого национального кода, ретрансляция которого и определяет преемственность в развитии государства, а также меру ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

В сложившихся условиях, как никогда, возрастает роль истинно российского национального культурного единства, впитавшего в себя тысячелетнюю историю, которая, являясь уникальным наследием многонационального народа, способна создать условия для всестороннего духовного, нравственного и интеллектуального развития членов общества, обеспечить защиту исторической правды, способствовать подъему патриотизма. «Сохранить свою идентичность крайне важно в бурный век технологических перемен, и здесь невозможно переоценить роль культуры, которая является нашим общенациональным цивилизационным кодом, раскрывает в человеке созидательные начала» – отметил глава государства [3].

Однако и на эту область достижений современной цивилизации, как на продукт социальной деятельности, способны оказывать пагубное влияние процессы глобализации. Не случайно И.Г. Гончарова и Е.Ю. Липец отмечали, что «в процессе взаи-

модействия культуры чаще поглощают друг друга, чем обмениваются своими культурными особенностями» [5, с. 15]. В этой связи, на первый план выходит вопрос содержательного наполнения, возможного возрождения, а затем и сохранения общероссийской культурной идентичности, категория которой внесена в текст Конституции Российской Федерации в ходе проведенной в 2020 году конституционной реформы. Рано или поздно российскому обществу предстоит разрешить вопрос допустимой открытости «окна овертона» при сопоставлении завоевывающих все больше мирового пространства квазиценностей с истинными национальными идеалами. Представляется, что над решением этих и подобных им вопросов предстоит поработать еще не одному поколению исследователей.

Сейчас становится очевидным, что закрепленные скомпрометировавших свою ценность либеральных идей с самонадеянным игнорированием формализации морально нравственных начал воспитанного на вере в добро и справедливость вновь образованного российского общества было поспешным. Представляется, что осознание именно этого факта, стремление отгородиться от разразившегося в странах Запада морально-этического кризиса и сохранить свой истинный культурный код, подвигло на внесение в текст основного закона страны столь важных идеологических положений. К сожалению, в силу невозможности изменения отдельных глав Конституции РФ, они не дополняют основ конституционного строя, однако не становятся от этого менее значимыми.

При ближайшем их рассмотрении несложно обнаружить, что для семантизации общероссийской культурной идентичности используется, в том числе, и отнюдь не новый прием – обращение к религиозным догмам, формирующим воззрения человека на его место в мире [7]. Именно в этой связи, как представляется, в тексте основного закона использовано упоминание Бога, ориентация на заповеди которого призвана послужить своего рода маяком в деле сохранения общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев российского народа, как в самом широком смысле слова, так и составляющих его, взятых в отдельности, наций и национальностей.

Не разделяя обеспокоенности общественности, хочется отметить, что соответствующая юридическая конструкция никоим образом не покушается на незыблемые основы существования светского

государства. Подобное, по подтверждению высшего органа конституционного контроля, «призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности» [1]. Не случайно в тексте Государственного гимна Российской Федерации, еще на заре становления современного государства, было также возрождено упоминание слов о Боге с позиции хранителя и покровителя любимой, в буквальном смысле слова политой кровью наших предков, родной для каждого россиянина земли.

Ключевые позиции в формировании общероссийской культурной идентичности занимает семья и институт брака в традиционном его понимании как союз мужчины и женщины. Западная культура, оправдываясь мнимыми либералистическими ценностями о необходимости гендерного самоопределения личности, все настойчивей предпринимает попытки перевернуть представления о репродуктивной функции человечества, навязать чуждый здравому смыслу образ мышления, поставить на грань выживания целые нации. Не случайно С.В. Нарутто, анализируя практику деятельности российского органа конституционного контроля в этой сфере общественной жизни, приходит к выводу о том, что семья, отцовство, материнство и детство «в их традиционном, воспринятом от предков понимании, представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства» [8, с. 24].

На сегодняшний день нормы Конституции РФ не только вменяют в обязанность государства обеспечить охрану и защиту вышеперечисленных благ, но и подтверждают приверженность исконно российским, христианским ценностям. Именно семья в традиционном ее понимании воспринимается нашим обществом в качестве необходимой ячейки, на которую непосредственно возлагается реализация отраженных в преамбуле конституционного акта задач по одновременному осознанию себя частью мирового сообщества с одной стороны, а равно воз-

рождению и сохранению суверенной государственности России с другой.

В то же время, восприятие семьи как брачного союза мужчины и женщины не должно быть определено в качестве самоцели. Неотъемлемым его элементом Конституция РФ определяет детей, закрепляя приоритет их семейного воспитания. Представляется, что полноценная семья в большей мере способна реализовать создаваемые государством условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Забота о детях, их надлежащее воспитание, как со стороны семьи, так и со стороны государства, неминуемо самым положительным образом отразится на нашем национально-культурном коде.

Идеологический потенциал развивают положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие обязанность государства по созданию условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Общеизвестно, что лишь здоровый человек способен принимать активное участие в политической, трудовой, общественной, семейно-бытовой и иных сферах жизнедеятельности человека. Двигательная активность, правильное питание, отказ от вредных привычек, интеллектуальное и духовное развитие должны стать неотъемлемым атрибутом каждого россиянина, с самого детства соответствующие привычки необходимо закладывать в основе культурной самоорганизации каждой личности. Следует добиться того, чтобы здоровый образ жизни присутствовал и актуально воспринимался любым поколением граждан.

Невозможно представить культурного человека, равнодушно относящегося как к собственному, так и к чужому труду. Конституционные нормы, провозглашая свободу труда, реализуемую в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, закрепляют принцип уважения человека труда. Такое моральное уважение, безусловно, должно подкрепляться и вполне ощутимыми практическими мерами. Из анализа законодательства становится очевидным, что именно с трудом государство связывает реализацию политики по повышению качества жизни российских граждан, улучшению их жилищных условий, созданию комфортной среды для проживания, обеспечению достойной жизни лиц старшего поколения и т.п. Труд должен сохранить свою

привлекательность в культурном наследии многонационального народа Российской Федерации.

Формированию общероссийской культуры, рассматриваемой в качестве основы жизнедеятельности всего государства, способствует сохранение единства и целостности его территории. В последние годы преодолен кризис суверенизации отдельных республик, а Конституция РФ закрепляет целый ряд положений, способствующих свободному развитию всех субъектов, входящих в состав Российской Федерации без какой-либо дискриминации. Стоит отметить, что с внесением последних поправок и дополнений вектор на сохранение единства страны сохранился. Так, например, в тексте основного закона появилось понятие «единство публичной власти», объединившее под эгидой Государственного Совета все три уровня проявления властных полномочий – федеральный, региональный и местный. Сам же Государственный Совет, получив статус конституционного органа, формируется Президентом РФ, в том числе и для определения основных направлений внутренней и внешней политики государства. Думается, что конституционное позиционирование подобного органа в качестве консолидирующего звена управления призвано усилить эффект культурологического восприятия единства публичной власти, производной и подотчетной народу.

Немаловажное значение в формировании культурного наследия играют язык и общая история проживающих на территории страны народов. Не случайно на фоне признания русского языка в качестве языка государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов России, Конституция РФ сохраняет возможность для республик, образованных в составе Российской Федерации, как правило, по национальному принципу, установления своих государственных языков. В отношении же иных народов гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Историческая правда, в свою очередь, признается безоговорочным объектом государственной защиты, а практическая деятельность всех без исключения элементов государственного аппарата настроена на недопущение умаления значения подвига народа в защите Отечества.

Таким образом, как закреплено в самом конституционном акте, культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. В базовом документе стратегического планирования, определяющем национальные

интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики, к традиционным российским духовно-нравственным ценностям отнесены, прежде всего, жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России [2]. Именно эти духовно-нравственные идеалы должны превалировать в формировании общероссийской культурной идентичности, способствовать объединению нашей многонациональной и многоконфессиональной страны. Конституция Российской Федерации, как правовой акт учредительного свойства, не может и не должна оставаться в стороне. Именно в ней заложены как объективные, так и субъективные основы, препятствующие нравственному падению народа, способствующие сохранению его культурно-идеологического сознания.

Конституционные нормы содержат в себе огромный культурно-политический потенциал в деле решения сложнейшей государствообразующей задачи по созданию той картины реальности, на основе которой каждый человек, идентифицирующий себя с российским народом, конструирует определенные смыслы и мотивации, принимает активное и ответственное участие в формировании социально-политического настоящего и будущего России, исходя из представлений об общем благе, о сущем и должном. Конституция РФ оформляет общероссийскую культурную идентичность посредством культивирования таких идеологических ценностей, как солидарность, доверие, кооперация, субсидиарность, самоорганизация, неиерархическое взаимодействие и др.

Можно с уверенностью заключить, что в современной правовой системе российского государства все явственней проступает преобладание идей христианской демократии, одним из базовых принципов которой, по выражению С.С. Иванова, выступает «концепция общественного народоустройства», организованная на «кооперативных началах, устраняющих индивидуалистические и паттерналистические крайности» [6, с. 118]. Религиозные воззрения, не вторгаясь в сферу правого-

го регулирования, определяющего светский тип взаимоотношения церкви с государственной властью, самым непосредственным образом способны отразиться на формировании положительного образа общероссийской культурной идентичности, основанной на традиционных семейных ценностях, уважении к старшим, культуре языка государствообразующего народа и иных признаках исторически сложившегося, исконно российского государственного единства. В сфере же конституционно-правового регулирования уже предпринята явная, но, в то же время, осторожная попытка сформировать ту самую национальную идею, которая будет призвана восполнить собой образовавшиеся идеологические пустоту и отрицание, не умаляя при этом светского характера Российской Федерации, а, главное, - позволит выстоять национальной российской культуре с ее истинными общечеловеческими ценностями в условиях агрессивных процессов глобализации.

Список литературы:

1. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.
2. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.
4. Бондарь Ю. Идеология и государство // 21-й ВЕК. 2015. № 3 (36). С.16-27.
5. Гончарова И.Г., Липец Е.Ю. К определению понятия «культурная идентичность» в контексте глобализации // Культура и цивилизация. 2019. Том 9. № 1А. С. 13-18.
6. Иванов С.С. Христианская демократия: идеология и политика // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 1 (52). С. 114-121.
7. Канаков Д.В. Феномен религиозного догматизма: дис. ... канд. филос. наук. М., 2012. 280 с.
8. Нарутто С.В. Семья как конституционная ценность // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78). С. 21-29.
9. Пусько В.С. Какая идеология нужна современной России // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. 2016. № 1 (54). С. 34-43.
10. Радиков И.В. Поиск идеологических ориентиров в постсоветской России // Вестник МГЛУ. Общественные науки. 2019. Вып. 1 (834). С. 54-75.
11. Яковлев М.В. Концепция социалистической демократии: опыт реализации в СССР и современные перспективы в СНГ // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2014. № 8 (40). С. 223-238.

**CONSTITUTIONAL BASES FOR IMPROVING THE PROCEDURE FOR
ENCOURAGING EMPLOYEES UNDERGOING PROFESSIONAL TRAINING IN
EDUCATIONAL ORGANIZATIONS OF THE MINISTRY
OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА
ПОощРЕНИЯ СОТРУДНИКОВ, ПРОХОДЯЩИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБУЧЕНИЕ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ**

Landysh Kh. Davletshina,

Senior legal advisor branch of the Federal State Treasury Institution

“All-Russian Institute for Advanced Studies of Employees of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation”

(с. Naberezhnye Chelny)

l260384@mail.ru

Ландыш Ханифовна Давлетшина,

старший юриконсульт правового направления

филиала ВИПК МВД России (г. Набережные Челны)

l260384@mail.ru

Для цитирования: Давлетшина Л.Х. Конституционные основы совершенствования порядка поощрения сотрудников, проходящих профессиональное обучение в образовательных организациях МВД России // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 82-86.

Annotation. The article considers the issues of applying incentive measures to employees of the Department of Internal Affairs (students) undergoing professional training according to the educational programs of professional training for the position an employee of the "Police Officer" in departmental educational institutions. Attention is focused on the unconditional influence of stimulation (incentives) at the early stages of the formation and development of the employee's personality, the formation of a state-patriotic worldview, the desire to self-development and improvement of professional qualities. Relevance the article is due to the comparative analrad and incentives. The conducted research among the students themselves revealed the system value relations to the motivation of their activities. When conducting the research used general scientific and private scientific methods. By the author the conclusion is made about the need for revision and inclusion in the order 275. A separate chapter is "Measures of suspicion applied to students in educational organizations".

Keywords: encouragement, moral and psychological support professional training education students of educational institutions incentives rewards motivation police

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы применения мер поощрения к сотрудникам ОВД (слушателям), проходящим профессиональное обучение по образовательным программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский» в ведомственных образовательных учреждениях. Внимание акцентировано на безусловном влиянии стимулирования (поощрения) на ранних стадиях становления и развитии личности сотрудника, формировании государственно-патриотического мировоззрения, стремлении к саморазвитию и улучшению профессиональных качеств. Актуальность статьи обусловлена сравнительным анализом наград и поощрений. Проведенное исследование среди самих обучающихся выявил систему ценностных отношений к мотивации их деятельности. При проведении исследования использовались общенаучные и частнонаучные методы. Автором делается вывод о необходимости пересмотра и включения в приказ 275, отдельно выведенной главы «Меры поощрения, применяемые к слушателям в образовательных организациях».

Ключевые слова: поощрение, морально-психологическое обеспечение профессиональной подготовки, воспитание, слушатели образовательных учреждений, стимулирование, награды, мотивация, полиция

Конституция Российской Федерации обеспечивает совокупность прав и законных интересов всех граждан страны. Реализуя положения главенствующего правового акта Российской Федерации о том, что «...каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то не было дискриминации...» [1], выявлен круг определенной категории обучающихся-

ся не подпадающий под рамки современного законодательства.

Основной задачей ведомственных учреждений МВД России целенаправленна и ориентирована на подготовку высококвалифицированных специалистов в области правоохранительной деятельности, способных успешно сражаться во благо интересам страны и государственной политики. При этом сто-

ит отметить, что государство должно в нормативно регламентированном порядке создавать те «благие» условия, при которых морально-психологическое воспитание слушателей образовательных организаций будет в явном приоритете. Общенаучное применение теории воспитания в ведомственных образовательных учреждениях, включающие многоуровневые аспекты влияния на личность способствуют введению сотрудника в контекст культуры профессиональной этики сотрудника, предопределяя заранее получение определенных результатов в подготовке «профессионально ориентированного поколения».

Деятельность по воспитанию подрастающего поколения в ведомственных образовательных организациях возложена на курсовые и кадровые подразделения (психологические службы). От слаженной работы участников данных правоотношений зависит морально-психологический климат в коллективе. В современных реалиях из-за отсутствия единого ведомственного документа, расширяющего полномочия курсовых и кадровых подразделений (психологических служб) по вопросам воспитания путем применения поощрения к слушателям (курсантам) образовательных учреждений все чаще возникают разногласия.

По мнению В.Л. Кубышко «психологи не в полной мере задействованы в решении основных задач морально-психологического обеспечения, связанных с формированием государственно-патриотического мировоззрения сотрудников, профессионально-корпоративной полицейской культуры, профессионально значимых качеств личности полицейского» [2, с. 95-103].

Как отмечает А. А. Ендржеевский, «мало отобрать при поступлении на службу в полицию гражданина с хорошими показателями нервно-психической устойчивости и моральной нормативности. Необходимо учитывать, что человек не статистическая система, он живет и действует не в безвоздушном пространстве, меняется в зависимости от условий деятельности и социума, адаптируется, формируется под влиянием различных факторов. Гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел, при сопутствующих условиях формирования профессиональных и личностных качеств может стать героем, с честью выполняющим свой профессио-

нальный долг, настоящим защитником прав и свобод человека и гражданина, а может и преступить закон» [3, с. 87].

Определяя методы воспитания, при реализации поставленных задач должны учитываться профессионально-специфические и общесистемные способы воздействия. Намеченные цели достигаются путем скоординированных усилий всех субъектов правоотношений.

Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации регламентирован приказом МВД РФ от 05.05.2018 г. № 275. Сотрудники проходят профессиональное обучение по программам подготовки в целях приобретения компетенции, необходимой для осуществления нового вида оперативно-служебной деятельности, получения новой квалификации, а также по программам повышения квалификации в целях совершенствования имеющейся и (или) приобретения новой компетенции, необходимой для осуществления оперативно-служебной деятельности, и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации по замещаемой должности [4].

Слушатель, находясь в замкнутом «образовательном пространстве», ограничен в профессиональном развитии личности, и обозначенные нами вопросы по применению мер поощрения в ведомственных образовательных организациях остро актуальны. Для профессионального становления личности с первых лет службы должны создаваться условия дополнительного стимулирования боевого духа, уважения среди обучающегося коллектива путем конкурентоспособности.

Возвращаясь в контекст приказа, среди поставленных требований и жестких ограничений не возможно отыскать ни одной поощрительной нормы применимой к слушателям ведомственных образовательных организаций. Данный приказ также ограничивает и полномочия начальников образовательных учреждений в полноценном поощрении слушателей, пагубно влияя на воспитательный процесс, снижая эффективность мотивации. Мотивация (побуждение к действию) созависима от возможного получения благ в виде различного рода поощрения.

Возможно, для кого то встанет вопрос «А за что стоит поощрять слушателей?». В структурных подразделениях (кафедры, учебные отделы) ведомственных образовательных организаций (учреждений) довольно массово проводятся мероприятия, затрагивающие интересы слушателей (курсантов). Мероприятия могут носить разноплановый характер:

- Конкурсы на лучшую научную статью (реферат);
- Спортивные мероприятия (спартакиады, соревнования) среди обучающихся групп;
- Конкурсы агитационного характера;
- Творческие конкурсы имени сотрудников, погибших при исполнении служебных обязанностей и т.д.

Кроме того, слушатели образовательных организаций, привлекаясь к участию в мероприятиях по охране общественного порядка или других общественно значимых акциях проявляют немалый героизм и участие в раскрытии преступлений. Как правило, реакция руководства образовательной организации ограничивается общей благодарностью на общем построении при личном составе. При этом возможность награждения государственными наградами образовательной организации МВД России в настоящее время не предусмотрена.

В научных кругах до сих пор ведутся дискуссии по поводу отождествления понятий награда и поощрение. Большинство ученых сходятся к единому мнению, что эти два понятия имеют общую трактовку и признаки. По мнению автора, эти два понятия разительно отличимые друг от друга: поощрение по сравнению с наградой, в большинстве случаев, имеет денежную форму, тогда как награда всегда выражена в материально-вещественной форме в виде нагрудных знаков, орденах, медалях с ведомственной геральдикой.

Кроме того, поощрение в денежной форме не регламентировано специально отведенным для этих целей правовым актом. Награда всегда носит четкую регламентацию с выдачей наградных документов. Поощрению присуща регулярность применения, а награда носит единовременный характер. Поощрение выданное в денежной форме невозвратная, тогда как награда может быть лишена на условиях и порядке регламентированном ведомственным пра-

вовым актом. Награда, как некий социальный стимул, выражается в публичной демонстративности предполагая торжественность вручения и специальную атрибутику.

Награда по своему содержанию соотносима с престижем службы в правоохранительных органах. К вопросам проблемы престижа службы, как в советское, так и в нынешнее время отведено немало научных работ, автор согласен с мнением В.А. Ребриня, Т.А. Бондаренко что внешняя оценка (со стороны коллег, семьи, близких) полицейского дополняет самооценку и удовлетворенность службой [5, с. 87]. Однако автор не согласен с методикой оценки вышеуказанной работы. Авторы В.А. Ребриня и Т.А. Бондаренко взяли в основу своей работы пять критериев оценки, определяющие степень удовлетворенности работы полицейского. На наш взгляд, шестым показателем критериев оценки следовало бы прописать наградную практику федерального органа исполнительной власти, являющимся полным отражением внешней оценки конкретному субъекту. Присвоение наград является знаковым и запоминающимся событием в судьбе, как рядового так и начальствующего состава и именно награду можно квалифицировать как особо значимую заслугу.

Награда – самостоятельная единица оценивания, демонстрирующая приоритет среди коллег в какой-либо области деятельности. Награде присущ моральный характер проявления как для самого награждаемого, так и для социума в целом. Награда федерального органа исполнительной власти выполняет ряд функций: номинативной (опознавание награждаемого в конкретном социуме), созидательной, ценностно-ориентирующей (закрепление в сознании сотрудников установленных догм в сфере исполнительной власти), социально-регулятивной (выдерживание установленных правил в среде объекта управления), преемственности (перенятые награды из прошлого в будущее), гносеологической, психологической и т.д.

При подключении всех функций, награда дополняет образ идеального полицейского - верного своему долгу, выстраивая идеологически-мировоззренческую форму положительного взаимодействия между федеральным органом исполнительной власти и сотрудником. Поощрение же воспринимается сотрудниками как рядовое стимулирование, получение которого ждут как в конце полугодия, так

и в конце года. Причем поощряют личный состав, невзирая на должности, звания и уровня профессионализма.

При выборе уровня награды учитывается биография и заслуги конкретного лица.

Для анализа влияния поощрительной практики нами был проанкетирован 101 слушатель филиала

«Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Набережные Челны) обучающийся по программе профессионального обучения. Результаты проведенного исследования представлены в таблице.

1. Поощрение положительно влияет на вашу работу (учебу)?					
1	Да	100 чел	2	нет	1 чел
2. Довольны ли Вы поощрительной практикой в системе МВД России?					
1	да	71 чел	2	нет	30 чел
3. Какой вид поощрения самый эффективный?					
1.	Денежное поощрение				67 чел.
2.	Ценный подарок				7 чел.
3.	Поощрение (благодарности, почетная грамота)				10 чел.
4.	Занесение фамилии на Доску почета				10 чел.
5.	Награждение ведомственными наградами				21 чел.
6.	Досрочное присвоение очередного спец. звания				33 чел.

При проведении опроса, каждый слушатель образовательной организации мог выбрать несколько позиций на свое усмотрение.

На основании проведенных результатов опроса респондентов, делаются следующие выводы:

1. Положительное влияние поощрения на работу (учебу) отметили 99 % опрошенных респондентов;

2. Недовольство установленной практикой поощрения в системе МВД России отметили 29,70 % респондентов, положительные результаты показали 70,30 % голосов респондентов.

3. При выборе применяемых мер поощрений 66,34 % голосов респондентов отдали предпочтение денежным поощрениям. Однако в процентном соотношении денежные поощрения (66,34%) уступили по эффективности другим указанным способам поощрения (80,20%). При вычислении показателей результатов соотношения материальных (денежное поощрение, ценный подарок) и нематериальных поощрений (благодарности, почетная грамота, занесение фамилии на Доску почета и др.) респонденты выдали результаты (73,26 % / 73,26%) поровну по количеству голосов.

Вместе с тем, учитывая специфику обучения и отсутствия возможности награждения государственными наградами образовательного учреждения реализация права на получение ведомственных наград у обучающихся отсутствует. Свое право на поощрение обучающиеся смогут реализовать лишь при непосредственном исполнении служебных обязанностей.

Воздействие наград на человека, это укоренившееся влияние исторически сложившихся традиций и субъективной ассоциаций наград с достижением успеха. На наш взгляд, стимулирование обучающихся на ранних стадиях становления личности, вполне действенная мера, обеспечивающая вклад в развитие поощрительной культуры ведомственных образовательных организаций. Вместе с тем, законодателю предлагается включить в основополагающий приказ меры поощрения обучающихся.

Список литературы:

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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, N 31, ст. 4398.

2. Кубышко В. Л. Совершенствование психологической работы в системе морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности личного состава органов внутренних дел. // Национальный психологический журнал. – 2017. – №4 (28). – С. 95-103 .

3. Ендржеевский А. А. Морально-психологическое обеспечение оперативно-служебной деятельности ОВД: состояние и основные пути совершенствования. // Психопедагогика в правоохранительных органах. -2014. - № 1 (56). С.- 87.

4. Приказ МВД России от 5 мая 2018 года № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации». [Электронный ресурс]. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/542624338> (дата обращения 20.03.2020).

5. Ребрий, В. А. Престиж полиции и удовлетворенность полицейского службой: методика оценки и пути их повышения / В. А. Ребрий, Т. А. Бондаренко // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 3(23). – С. 85-90.

XENOPHOBIA AGAINST LABOR MIGRANTS IN RUSSIA

КСЕНОФОБИЯ В ОТНОШЕНИИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИИ

Mariya V. Donskaya,

Associate Professor of the Department of Constitutional and municipal law
Moscow University Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V.Ya. Kikotya
Mariatcheishvili@gmail.com

Мария Владимировна Донская,

Доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
Mariatcheishvili@gmail.com

Для цитирования: Донская М.В. Ксенофобия в отношении трудовых мигрантов в России // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 87-91.

Annotation. Most modern cities are faced with increasing migration flows, which requires the search for mechanisms to ensure the harmonious living of different groups in the same city and in the same state. Today, the fundamental role of the policy of integration of migrants in the composition of migration policy becomes obvious, since an effective and systemic strategy of integration has a significant impact on the social, cultural and economic system of the state. The crisis associated with the new coronavirus infection COVID-19 has a significant impact, among other things, on the transformation of migration flows, the emergence of new dominants and conditions in the integration policy of migrants, which to some extent changes the officially established order and informal relations in the field of integration policy for migrants. ... Thus, the issues of finding optimal conditions and the most effective mechanisms for overcoming xenophobic attitudes and productive and painless integration of labor migrants into the host community do not lose their relevance.

Keywords: xenophobia, migration, culture, local population, integration, identity, intolerance, integration policy, interethnic conflicts, labor market

Аннотация. Большинство современных городов сталкиваются с возрастающими миграционными потоками, что требует поиска механизмов, обеспечивающих гармоничное проживание различных групп в одном городе и в одном государстве. Сегодня фундаментальная роль политики интеграции мигрантов в составе миграционной политики становится очевидной, поскольку эффективная и системная стратегия интеграции оказывает значительное влияние на социальную, культурную и экономическую систему государства. Кризис, связанный с новой коронавирусной инфекцией COVID-19, оказывает существенное влияние в том числе и на трансформацию миграционных потоков, появление новых доминантов и условий в политике интеграции мигрантов, что в определенной степени меняет официально установленный порядок и неформальные связи в области политики интеграции для мигрантов. Таким образом, вопросы поиска оптимальных условий и наиболее эффективных механизмов для преодоления ксенофобских настроений и продуктивной и безболезненной интеграции трудовых мигрантов в принимающее сообщество не теряют своей актуальности.

Ключевые слова: ксенофобия, миграция, культура, местное население, интеграция, самобытность, нетерпимость, интеграционная политика, межнациональные конфликты, рынок труда

С улучшением социального и нравственного климата в мире отношение к некоторым социальным явлениям, которое до недавнего времени доминировало, существенно меняется.

К ним относятся такие понятия, как «ксенофобия» и «нетерпимость», которые на сегодняшний день воспринимаются как источники угрозы демократии, правам и свободам человека и поэтому оцениваются крайне негативно.

Все международные правозащитные организации обеспокоены этими явлениями. В программных документах и отчетах этих учреждений отношение

к ним определяется через понятия «борьба», «решительное искоренение» и т.д.

Исследование проблемы ксенофобии вообще и ксенофобии непосредственно в отношении трудовых мигрантов может проводиться с разных теоретических и методологических позиций. Представляется, что борьба с этими явлениями будет гораздо эффективнее, если присутствует понимание того, как возникли ксенофобия и нетерпимость и какова была их социальная цель изначально.

Понятие ксенофобия происходит от греческих слов *xenos* (чужой) и *phobos* (страх, нетерпимость).

Он обозначает страх или боязнь чужого, а не своего, незнакомого, определенных явлений и ситуаций, которые вызывают у людей какое-то беспокойство. Ксенофобия в той или иной степени присуща всем людям и, надо сказать, является естественным состоянием любого общества и его членов. Как историческое явление и социальное явление, ксенофобия долгое время формировалась под воздействием реальных жестоких факторов жизнедеятельности человека и в какой-то мере была и остается защитной реакцией людей на возможную опасность или угрозу.

Социальный прогресс, интернационализация международной жизни, рост образованности населения мира и его уровня жизни не только не ведут автоматически к искоренению расовых предрассудков и расовой дискриминации, но, напротив, порождают новые формы их проявления. Комиссия ООН по правам человека первоначально ссылалась на современные формы расизма и расовой нетерпимости как на любую форму дискриминации в отношении цветных людей, арабов и мусульман, проявления негрофобии и другие формы нетерпимости [1, с. 4], к которым была впоследствии добавлена и набирающая все большую популярность в мировом сообществе русофобия.

В настоящее время ксенофобия и мигрантофобия по праву считаются основной проблемой во взаимоотношениях местного населения принимающего государства и прибывающих мигрантов. Одним из современных определений понятия «ксенофобия» является неуважение, нетерпимость, враждебность или даже ненависть к посторонним, то есть к представителям другой национальной, расовой, гендерной или религиозной группы [2]. Мигрантофобия представляет собой «тип этнической напряженности, при котором мигранты воспринимаются как носители угроз социальной, культурной, этнической безопасности, а особенностью образа мигрантов является сочетание реальности и символических кодов, рациональности и мифичности» [3, с. 185].

Среди основных причин, вызывающих страх и предвзятое отношение местного населения к прибывающим мигрантам – межэтническая дифференциация и угроза изменения окружающей социальной среды под влиянием мигрантов. В принимающем

сообществе возникает психологический стресс из-за неприятия мигрантов, в основном резко отличающихся как антропологически (внешний вид и т.п.), так и социально (манера общения, язык, вера и т.п.).

Неприязнь к мигрантам и этническим группам, репрезентируемая в общественном мнении, сопровождается использованием «языка вражды», транслируемого в СМИ, и реальными криминальными действиями в отношении «видимых меньшинств» [4, с. 5].

При этом средства массовой информации зачастую играют деструктивную роль в построении отношений между принимающим сообществом и мигрантами, публикуя неверно истолкованные статистические данные и предвзятую информацию о мигрантах. В последние годы таких публикаций стало немного меньше, но они по-прежнему искажают первичные данные и в неприглядном свете представляют события, связанные с мигрантами, что усугубляет негативные настроения местных жителей по отношению к прибывающим.

Вместе с тем, различие менталитета и культур в любом случае порождает конфликтные ситуации в странах приема трудовых мигрантов и актуализирует вопросы социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающее общество. Эти вопросы актуальны и в нашем государстве. Недовольство россиян поведением иностранцев, работающих в России, и субъективно выделенные негативные явления российского общества, которые трудовые мигранты отмечают в ходе опросов (например, неуважение к старшим или распущенность), указывают на столкновение различных культур.

Специфика российского опыта обусловлена отсутствием необходимости имплементировать политику интеграции мигрантов в СССР. Связано это с тем, что вне зависимости от национальной принадлежности мигрантов, они с легкостью адаптировались к новой среде в силу повсеместного распространения русского языка, общей системы образования, одинаковых квалификационных стандартов, заложенных советской системой. Сегодня новые поколения мигрантов очевидно обладают большими отличительными чертами в сравнении с постсоветским периодом, с точки зрения знания языка, функционирования институтов принимающего со-

общества, квалификационных требований и т.д. Таким образом, в отечественной практике нет опыта долговременной реализации политики интеграции мигрантов, что обуславливает необходимость обобщения и систематизации европейского опыта [5, с. 13].

Современный этап развития России характеризуется ускорением ритма и динамики социальных изменений. В условиях быстро меняющейся геополитической ситуации становится очень острой по характеру своей актуальности проблема утраты в результате глобализации традиционных этнокультурных ценностей, определяющих самобытность народа, что может оказать негативное влияние на состояние межнациональных отношений в стране. В связи с этим в последние годы особенно остро стоит вопрос о необходимости укрепления единства российского общества и формирования общегражданской идентичности и солидарности. В связи с усилившейся интенсивностью миграционных обменов, развитием глобализационных и интеграционных процессов, ведущих к размыванию традиционных культурных ценностей, новое значение приобретает проблема сохранения и развития культурного наследия народов России [6, с. 38-51].

Так, новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации устанавливает, что одним из направлений государственной политики в противодействии угрозам государственной и общественной безопасности является, в частности, противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов, а также предупреждение и нейтрализация социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, предупреждение распространения религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений, формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан [7, ст. 47].

При этом, нельзя отрицать, что очень часто причиной межэтнических конфликтов становится попытка мигрантов утвердиться в статусе местных жителей, но с навязыванием местному населению в достаточно грубых формах своих привычек и традиций (громкие разговоры в общественных местах,

стрельба на свадьбах, разделка баранов на улицах городов и поселков при праздновании больших религиозных праздников и др.). Так, Правительство Москвы в 2009 г. даже попыталось совместно с диаспорами разработать Кодекс москвича для приезжих, но эта попытка была признана популистской и не увенчалась успехом [8, с. 15-23].

В целом на программу поведения местных жителей по отношению к иностранным мигрантам также влияет ряд индивидуально-определенных факторов, например, социальный статус мигранта, уровень его образования, степень его адаптации к принимающему обществу, этнический статус и т.д. Ведь не всегда сами мигранты по прибытию проявляют свои лучшие качества по отношению к новым соседям, коллегам, знакомым и просто прохожим. С другой стороны, если принимающее сообщество будет настороженным и даже враждебным, то реакция мигрантов неизбежно будет негативной.

Успех интеграции мигрантов зависит от предоставления основных прав: на достойную работу, доступ к образованию и медицине. Поэтому важна экономическая и правовая основа их институционального обеспечения. Этому в большей степени будет способствовать перенос акцентов государственного регулирования интеграции с федерального уровня на местное самоуправление.

Представляется, что сдвигение фокуса с группового, социального уровня интеграции мигрантов в РФ на индивидуальный позволит достичь более эффективного достижения результата проводимых государством интеграционных мероприятий «до конечного потребителя». Организации, занимающиеся правовой защитой мигрантов и повседневной помощью в их интеграции, должны получить поддержку со стороны государства и общества. Степень интегрированности принимающего общества напрямую влияет на успешность интеграции мигрантов [9, с. 11-15].

В процессе интеграции иностранные граждане находятся под влиянием различных социальных институтов. И те из них, которые оказывают большее воздействие, содействуют в решении бытовых и трудовых проблем, будут определять мотивацию и отношение мигранта к стране пребывания, к местному населению, вопросам легализации. Конфликтные отношения с принимающим населением,

«столкновение с неравенством на рынке труда и жилья (т.е. с дискриминацией) или с проявлениями вражды по этническому, расовому или религиозному признаку влечет за собой самоизоляцию ново-прибывшего населения. Происходит их замыкание в узком кругу «своих» [10, с. 150].

Интеграция в принципе подразумевает процесс соединения, сплочения мигранта с социальными структурами принимающего государства, что в первую очередь проявляется во включении прибывающих в рынок труда, поскольку именно работа является основной причиной миграции в РФ, а трудовые мигранты составляют ее основную часть. Очевидно, что главным и определяющим фактором успешной интеграции мигрантов является обеспечение доступа на рынок труда. В связи с этим необходимо усовершенствование его законодательного регулирования, включающее более понятный и прозрачный механизм устранения существующих барьеров – анахроничный и обременительный институт формальной регистрации, ограничительный и запретительный подход к условиям пребывания, единые условия оплаты и регистрации для местного населения и легальных мигрантов, а также доступность процесса их легализации в принципе.

Эти цели достигаются, кроме прочего, за счет реализации комплекса мер по правовой и социальной защите мигрантов, ознакомлению их с культурными нормами и стандартами их поведения. В российской практике интеграционная политика сводится к мерам по легализации трудовой деятельности иностранных работников.

Говоря о культуре, имеет смысл акцентировать внимание на том, какие идеи недопустимо продвигать и поддерживать с точки зрения общечеловеческих ценностей. Это насилие, эксплуатация, неравенство, терроризм, призывы к войне и любые разногласия, независимо от их почвы – национальной, этнической, гражданской, культурной, религиозной, расовой, гендерной, экономической, социальной или политической. Своими предпочтениями, особенно культурными, индивиды определяются сами собой, это уважение к самоидентификации, которое происходит естественным образом, без посторонней помощи и тем более принуждения. Однако определенный контроль со стороны принимающего сообщества, преимущественно в лице государ-

ственных и местных властей, обязан проводиться на постоянной основе.

Ошибочная ориентация интеграционной политики на ассимиляцию иностранцев также может стать фактором ее непривлекательности и неприятия. Для человека, оказавшегося в чужой стране в окружении другой культуры, его собственная идентичность является важным фактором его морального духа, стержнем, который помогает ему преодолевать трудности миграции. Приоритеты интеграционных программ должны определяться общепринятыми жизненными приоритетами каждого человека, независимо от гражданства. Интенсивная работа, нестандартные часы работы и отдыха, отсутствие социальных гарантий не оставляют иностранным гражданам физических и моральных сил для участия в культурных программах (концерты, выставки, встречи), с помощью которых проводятся попытки познакомить их с культурой страны пребывания.

То же касается и деятельности диаспорских организаций – основными потребителями их культурно-просветительских мероприятий являются те соотечественники, которые давно обосновались в стране и обеспечили себе комфортные условия труда и быта и при этом хотели бы сохранить язык и культуру для себя и своих детей.

Реализация указанных процессов может осуществляться, в частности, специальными комиссиями по гражданской миграции, которые должны быть созданы на уровне муниципалитетов, которые обладают более актуальной информацией о потребностях местного населения. В состав таких комиссий обоснованно должны включаться представители основных институтов, без которых невозможна успешная интеграция, – служб занятости, министерств образования и здравоохранения и т.п.

Изложенное позволяет сделать вывод, что для успешного и эффективного решения проблем интеграции мигрантов необходимо сместить акценты с федерального уровня на местное самоуправление [11, с. 328], принимая во внимание объективные финансовые возможности субъектов и плотность объектов миграции, не допуская при этом глобальных различий в финансировании реализации мероприятий в социальной сфере, что неизбежно затруднит

проведение в стране комплексной политики адаптации и интеграции.

Наряду с этим необходимо активное взаимодействие местных сообществ с мигрантскими меньшинствами, которые должны иметь возможность интегрироваться в социальную среду своего пребывания. При этом процесс интеграции должен быть понятным и открытым для мигрантов, иными словами, это должен быть некий «коридор», открытый для мигрантов в случае, если они примут решение остаться в государстве на постоянное место жительства. Такое взаимодействие принимающей и прибывающей сторон должно строиться на взаимной заинтересованности и инициативе. Обе стороны должны хорошо знать свои потребности, возможности, а также способы их совместного партнерства и ответственного выполнения.

Поскольку интеграция является двусторонним процессом, государство должно проводить активную информационную кампанию по оповещению населения о необходимости роста миграции в интересах экономики страны. Интеграция мигрантов возможна только при поддержке местного населения принимающего государства.

При этом, как известно, реализация любого регулирования в сфере межнациональных отношений испытывает особенно сильное давление со стороны международного права, поскольку эта сфера относится к международному гуманитарному праву. Поэтому его разработка всегда основывается на преобладающих международных стандартах, и здесь любые отклонения особенно заметны. Это законодательство всегда находится под пристальным вниманием международных и национальных экспертов, что ставит его в довольно строгие рамки.

Безусловно, защита законных прав и интересов граждан, находящихся за рубежом, является обязанностью любого государства. Между тем, отождествлять защиту прав и интересов иностранных граждан с вмешательством во внутренние дела другого государства не следует, поскольку эти категории между собой пересекаются не должны, равно как и не должны подменять друг друга [12, с. 48-53].

Важным фактором повышения эффективности духовного взаимодействия и взаимообогащения

культур между представителями разных этносов является преодоление психологических, социальных и других барьеров. Это достигается только через налаживание межэтнического диалога, взаимодействия, в рамках которого представители разных национальностей обмениваются опытом, чувствами, переживаниями, постигая смысл чужой культуры. Защита национальной самобытности своего народа всегда должна основываться на проявлении уважения к самобытности соседних народов, их культуре, языку и традициям.

Список литературы:

1. Мутагиров Д.З. Ксенофобия как социальное явление. Тематическое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета. № 1, 2008.
2. Ксенофобия – что это такое? Определение, значение, перевод [Электронный ресурс] // URL: <https://ehto-eto-takoe.ru/xenophobia>. – Дата обращения: 10.09.2021 г.
3. Нос Н.М. Мигрантофобия как социальное явление в структуре межэтнических отношений: Дисс. ... канд. социол. наук // Краснодар, 2007.
4. П.К. Джаниерова. Ксенофобские настроения в российском общественном мнении и пути их предотвращения: Дисс. ... канд. социол. наук // Москва, 2017.
5. Единова М.С. Особенности региональной и городской миграционной политики: проблема интеграции мигрантов в принимающее сообщество: Дисс. ... канд. полит. наук // Санкт-Петербург, 2021 г.
6. Андриченко Л.В. Правовые механизмы сохранения этнокультурной самобытности народов Российской Федерации и формирования общероссийской гражданской идентичности // Журнал российского права. № 6, 2020.
7. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2021, № 27 (часть II), ст. 5351.
8. Лебедева Т.В. Об отношении вузовской молодежи к проблемам интеграции иммигрантов // Миграционное право. № 1, 2020.
9. Смидович Г.С. О необходимости законодательного регулирования, локализации и индивидуального подхода к интеграции мигрантов // Миграционное право. № 4, 2020.
10. А.А. Илимбетова. Адаптация и интеграция мигрантов: условия, цели, подходы // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 2, 2021 г.
11. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование.: Монография // Москва: ИЗиСП, Юриспруденция, 2019.
12. Ирхин И.В. Проблемы методологии правового регулирования вопросов предупреждения формирования национально-этнических анклавов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. № 8, 2020 г.

ABOUT THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОВЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vladimir S. Durnev,

Associate Professor at the Department of Constitutional and municipal law
Moscow University Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya,
vladur@bk.ru

Владимир Сергеевич Дурнев,

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
vladur@bk.ru

Научная специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: Дурнев В.С. О Государственном Совете Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 92-93.

Annotation. Within the framework of the designated topic, three topical problematic aspects are distinguished: about the place of the updated State Council of the Russian Federation in the system of strategic state and municipal management in relation to the field of migration; on the analysis of scientific publications regarding the updated status of the State Council of the Russian Federation; on the federal law defining the status of the State Council of the Russian Federation, as a source in the system of legislation of the Russian Federation.

Keywords: State Council of the Russian Federation; strategic planning; forecasting; the federal law

Аннотация. В рамках обозначенной темы выделяется три актуальных проблемных аспекта: о месте обновленного Государственного Совета Российской Федерации в системе стратегического государственного и муниципального управления применительно к сфере миграции; об анализе научных публикаций относительно обновленного статуса Государственного Совета Российской Федерации; о федеральном законе, определяющем статус Государственного Совета Российской Федерации, как источнике в системе законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: Государственный Совет Российской Федерации; стратегическое планирование; прогнозирование; федеральный закон

С принятием поправок к Конституции Российской Федерации, несколько изменен статус Государственного Совета Российской Федерации (далее по тексту «ГС РФ»). В реализацию принятых поправок принят специальный Федеральный закон.

С учетом данного факта, а также с учётом научных интересов (правовое регулирование; стратегическое планирование; социальное прогнозирование; миграция), автор в настоящей статье, проводит выборку научных публикаций для их последующего анализа.

Поиск и анализ научных публикаций посредством Интернет-ресурсов («РГБ», «Киберленинки», «eLIBRARY.RU») в контексте рассматриваемых вопросов показал, что среди научных публикаций в основном речь идет об анализе статуса и полномочий ГС РФ.

Так представляют интерес изложенные ниже тезисы из научных публикаций.

ГС РФ можно характеризовать как коллективно-го помощника Президента Российской Федерации, уполномоченного рассматривать в том числе документы стратегического планирования. ГС РФ - это посредник между центром и регионами.

Вызывают сомнение полномочия ГС РФ по определению основных направлений внутренней и внешней политики. П. е. 5 ст. 83 Конституции Российской Федерации – не согласуется с ч. 3 ст. 80, где говорится что это полномочие Президента Российской Федерации. Приоритет в формировании основных направлений внутренней и внешней политики должен принадлежать Федеральному Собранию Российской Федерации в сотрудничестве с Президентом Российской Федерации.

Посредством функционирования ГС РФ теперь появляется эффективный механизм донесения позиции региональной власти по любому волнующему их вопросу федеральному центру. Обновленная компетенция ГС РФ даст возможность более

оперативно реагировать на нужды населения при формировании основных направлений социально-экономического развития страны. ГС РФ оправдан с точки зрения федеративности государства и будет способствовать Президенту Российской Федерации выстраивать политику с опорой на мнение населения страны. Закон направлен на укрепление единства системы публичной власти. Посредством ГС РФ объединяются все государственные органы и институты, в том числе общественные. ГС РФ в этой системе - главный координатор. ГС РФ последнее недостающее звено полной властной вертикали. ГС РФ будет подконтролен даже муниципальный уровень власти. ГС РФ будет с высокой вероятности верховной властью, а площадкой согласования интересов публичной власти, центра и регионов в первую очередь. С принятием закона, формально, полномочия ГС РФ сильно не изменились, но стали более содержательными, т.к. перечни его полномочий не являются исчерпывающими. По смыслу закона Президент Российской Федерации формирует ГС РФ, председательствует, подписывает все решения ГС РФ, но по сути это решения самого Президента Российской Федерации. ГС РФ остается совещательным органом и не обладает правом законодательной инициативы. Обсуждения по вопросам взаимодействия публичной власти, внутренней и внешней политики, социально-экономическому развитию не будут формальными, за ними следуют реальные решения и их реализация. Судьба обновленного ГС РФ будет зависеть от реальных задач, поставленных перед ним, и от работы его аппарата.

Новый закон существенно отличается от положения о ГС РФ. Название ГС РФ теперь пишется с заглавных букв; правовой статус ГС РФ установлен не Указом Президента Российской Федерации, а Федеральным законом, что добавляет статусности. В ст. 1 закона даются определения «единой системы публичной власти», «координации деятельности органов, входящих в единую систему», что, указывает на механизм выстраивания в последующем властной вертикали. Определено место ГС РФ в этой единой системе, - ГС РФ нельзя отнести к судебной, исполнительной и законодательной ветвям власти, таким образом баланс «системы сдержек и противовесов» не нарушается. Хорошо определены: функции и задачи ГС РФ, права и обязанности председателя ГС РФ, членов, Президиума, комиссий, рабочих групп и секретаря, а также вопросы взаимодействия ГС РФ с иными органами; содержание гл. 4 «Основные принципы принятия ГС РФ реше-

ний при осуществлении его функций» - имеющей основополагающее значения для построения всей единой системы публичной власти в стране, что требует отдельного анализа. Не следует искать иной смысл в ГС РФ - он рассматривает вопросы, взаимодействия органов публичной власти, приоритетные направления социально-экономического развития, в том числе регионального, муниципального развития, и, что важно, проводит мониторинг результатов, совершенствуя механизмы развития страны.

Цели формирования ГС РФ существенно расширены. Можно сделать вывод, что ГС РФ теперь ключевой орган «стратегического планирования» в области внутренней и внешней политики, социально-экономического развития государства, функционирования и согласованного взаимодействия системы публичной власти.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- место обновленного ГС РФ в системе стратегического государственного и муниципального управления, в том числе применительно к сфере миграции, одно из центральных;
- статус ГС РФ усилен, но также имеется потенциал к ещё большему усилению его роли;
- следует заметить, что для определения статуса ГС РФ выбрана форма федерального закона, а не федерального конституционного закона.

Список литературы:

- [1] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.
- [2] Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».
- [3] <https://www.rsl.ru>: научная электронная библиотека «Российская государственная библиотека».
- [4] <https://cyberleninka.ru>: научная электронная библиотека «КиберЛенинка».
- [5] <https://www.elibrary.ru>: научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».
- [6] Авакьян С.А. Слово «власть» не должно пугать // Закон. – 2020. – № 12. – С. 8–16.
- [7] 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.
- [8] Тихонова Е. С. К вопросу о конституционно-правовом статусе Государственного совета Российской Федерации // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2020. № 4 (11). - с. 60.
- [9] Осипов А. П. О правовом статусе Государственного совета Российской Федерации // Закон и право. 2021. № 3. с. 31-32.
- [10] Плотников С. И. Государственный совет Российской Федерации: вопросы правового статуса и перспективы развития в свете конституционной реформы // Вопросы российской юстиции. 2021. № 8, с. 84.

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS FEDERAL TERRITORIES
AND THEIR FEATURES IN MODERN FEDERATIONS**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ
И ИХ ОСОБЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ ФЕДЕРАЦИЯХ**

Elena Yu. Zinchenko,

candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
elena9998863@yandex.ru

Evgeny N. Khazov,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
evg.hazov@yandex.ru

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и
муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
(117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
elena9998863@yandex.ru

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и
муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
(117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
evg.hazov@yandex.ru

Для цитирования: Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционно-правовой статус федеральных территорий и их особенности в современных федерациях // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 94-99.

Annotation. The article is devoted to the constitutional amendments to Article 67 of the Constitution of the Russian Federation, which establish a new type of administrative-territorial units – federal territories. The author provides a political and legal analysis of the concept of federal territories, considers the features of the functioning of the federal territory "Sirius". The author notes the practical expediency of the changes, but also comes to the conclusion that the federal mechanism of Russia is becoming more complicated without solving the existing problems.

Keywords: administrative-territorial division; asymmetric federations; public power; federalism; federal territories

Аннотация. Статья посвящена конституционным поправкам в ст. 67 Конституции РФ, устанавливающим новый вид административно-территориальных единиц – федеральные территории. Автором приведен политико-правовой анализ понятия федеральных территорий, рассмотрены особенности функционирования федеральной территории «Сириус». Автор отмечает практическую целесообразность изменений, однако также приходит к выводу об усложнении федеративного механизма России без решения сложившихся проблем.

Ключевые слова: административно-территориальное деление; несимметричные федерации; публичная власть; федерализм; федеральные территории

Поправки в Конституцию РФ 2020 года внесли существенные изменения в ряд ее положений. Большая часть изменений коснулась вопросов организации и функционирования публичной власти – в частности, изменился механизм разделения властей и была изменена компетенция Конституционного суда РФ. Помимо разделения властей, изменения претерпел и механизм российского федерализма. Согласно п. 1 ст. 67 Конституции РФ в России могут

быть созданы федеральные территории на основе соответствующего федерального закона. Также указано, что данным законом устанавливается организация публичной власти.

Введение категории федеральных территорий служит средством развития принципа федерализма. Вместе с этим, появление новой административно-территориальной единицы не решает комплекса

сложившихся проблем, который условно имеет два историко-правовых этапа.

Первый этап конституционно-правового развития России приходится на 90-е годы. Принятие Конституции РФ 1993 года производилось в период политической нестабильности, что обусловило зыбкость нового конституционно-правового механизма. В части принципа федерализма остро встали такие проблемы, как федеративные договоры и так называемые «матрешечные» субъекты. Проблема федеративных договоров (которые стали заключаться еще до принятия Конституции РФ 1993), в том числе в части противоречия действующей Конституции, была разрешена по мере централизации власти и укрепления политической составляющей принципа федерализма. Проблема сложносоставных субъектов является не следствием нестабильности переходного времени, а наследием советского периода, усугубленная процессами децентрализации в 90-е годы. В результате процесса укрупнения остались Архангельская и Тюменская «матрешки». Фактически, преодоление проблемы многосоставных субъектов производилось политическими средствами без решения вопроса на уровне юридической конструкции принципа федерализма. Впрочем, централизация стала не только средством решения проблем, но и источником дополнительных сложностей. Речь сейчас идет о государственно-правовой категории федеральных округов.

Федеральные округа были созданы на основе Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Понятие федерального округа отсутствует в Конституции. De facto федеральные округа многие исследователи воспринимают в качестве отдельных административно-территориальных единиц.

Появление федеральных территорий является, на наш взгляд, продолжением развития тенденции к централизации. Федеральные территории являются административно-правовой единицей, функционирование которых полностью определяется нормами федерального закона. Централизованная властная вертикаль России представляет вертикального взаимодействия федерального центра, субъектов федерации и муниципальных образований с использованием федеральных округов как промежуточного

звена системы (местное самоуправление несмотря на принцип самостоятельности фактически включено во властную вертикаль, подтверждением чему является не только специфика налогового и бюджетного механизмов, но и санкционирование субъектами федерации уставов муниципальных образований). Федеральная территория не включена в общий механизм и прямо управляется на основе норм закона.

Такое конституционно-правовое явление, как федеральная территория, давно известно мировой практике федерализма. И. В. Ирхин отмечает, что создание в федерациях федеральных территорий является типичным явлением. Так, в частности, федеральные территории имеются в США, Канаде, Малайзии, Пакистане, Индии, Венесуэле. Несмотря на различные в конституционно-правовых статусах федеральных территорий, все они обладают общим обобщающим признаком – нахождение под непосредственным управлением со стороны центральной власти. В федеральных территориях различных моделей различается, во-первых, порядок управления, и во-вторых, масштабы влияния федерального центра.

Мы согласны с приведенной точкой зрения, но лишь в части. Отметим, что различия между моделями федеральных территорий могут быть весьма существенными. Так, в США имеет федеральный округ Колумбия и так называемые «островные территории». Федеральный округ Колумбия – местопребывание Правительства США (город Вашингтон). Непосредственная цель создания – организация административно-правовой единицы, которая бы являлась федеральным центром. Островные территории как и округ Колумбия не входят в состав штатов, однако их образование продиктовано в первую очередь географическим принципом. Примечательно, что не на всех островных территориях имеется прямое управление Правительством США – соответственно, централизация не является существенным признаком федеральных территорий. В Бразилии подход к федеральным территориям иной. Бразилия состоит из 26 штатов и одного федерального округа, который включает в себя столицу государства. В Индии наличествует 28 штатов и 8 союзных территорий. Союзные территории образованы исходя из исторических, национально-культурных и

административных причин. Одной из союзных территорий является национальный столичный округ Дели – административный центр Индии. Не все союзные территории обладают выраженным централизованным управлением. Наибольшая нестабильность наблюдается на территории Джамму и Кашмир, которая расположена в гималайских горах. Ранее (до 2019 года) данная территория являлась штатом, который пользовался правами автономии, но в связи с сепаратистским движением и территориальными претензиями соседних стран руководством Индии было принято решение об изменении конституционно-правового статуса Джамму и Кашмира.

В каждой федерации опыт создания федеральных территорий обладает выраженной спецификой. Рассмотрим конституционно-правовую модель федеральных территорий в России. В текущей редакции ч. 1 ст. 67 Конституции РФ норма о федеральных территориях сформулирована достаточно неоднозначно и вызывает ряд спорных вопросов. На основе специально-юридического и системного толкования можно сделать вывод о наличии следующих конституционно-правовых особенностей федеральных территорий:

1. Создание федеральных территорий производится на основе федерального закона;
2. Федеральная территория создается на территории РФ;
3. Федеральным законом определяется организация публичной власти.

Необходимо отметить, что создание федеральных территорий не является обязанностью законодателя (если вообще возможно говорить об «обязанностях» парламента – в теории конституционного права обоснованно считается, что Совету Федерации необходимо принимать ФКЗ, на принятие которых указывает сама Конституция, однако закон о конституционном собрании не принят до сих пор). Речь в статье идет о ФЗ, а не о ФКЗ, что означает принятие закона в порядке ст. 105 Конституции РФ. Здесь возникает закономерный вопрос – требуется ли принятие «рамочного» ФЗ, на основе которого будут создаваться федеральные территории (к примеру, в форме постановления Правительства) и устанавливающие общие правила образования и функционирования территорий, либо федераль-

ная территория должна создаваться путем издания отдельного федерального закона (в этом случае неясно, может ли одним федеральным законом создаваться несколько федеральных территорий). Сформулировано данное положение следующим образом: «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории». Данный вопрос был разрешен в процессе дальнейшего правового регулирования. 22 декабря 2020 года был принят ФЗ № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Рамочного закона о федеральных территориях не принималось. Исходя из этого, следует предположить, что и в дальнейшем создание федеральных территорий будет производиться путем принятия отдельного закона. Весьма интересен тот факт, что федеральная территория создается не постановлением Правительства или указом Президента, а непосредственно федеральным законом, что можно расценить как существенное проявление централизованной модели российского федерализма.

Следующий непростой момент – порядок управления федеральной территорией. В Конституции РФ указано, что «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом». Как мы уже выяснили ранее, организация публичной власти устанавливается применительно к каждой территории в отдельности. Проблему в данном случае составляет понятие публичной власти, поскольку его дефиниция отсутствует в Конституции. Понятие публичной власти уже долгое время исследуется правоведами. Как справедливо указывает М. И. Байтин, «политическая, государственная власть представляет собой разновидность общественной, публичной власти». Несмотря на определенный уровень дискуссионного термина, на современном этапе развития науки конституционного права и теории государства и права понятие публичной власти имеет общераспространенное значение. Как отмечает П. А. Минаков, после принятия Конституции РФ термин «публичная власть» стал употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего понятия «государственная власть РФ», «государственная власть субъектов РФ» и «местное самоуправление». Полагаем, что именно в данном значении следует трактовать указанное в Консти-

туции понятие публичной власти. Соответственно, организацией публичной власти является установление основ, принципов и механизма отправления публичной власти. Между тем, в аспекте публичной власти находится не только порядок управления, но также и все отрасли законодательства (включая уголовное, бюджетное, гражданское, уголовное право и др.). Норма о федеральных территориях в Конституции является специальной, в том числе по отношению к нормам о предметах ведения и полномочиях РФ и субъектов РФ (ст. 71-73 Конституции РФ). Более того – ст. 67 необходимо толковать системно с учетом положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина на уровне федерального закона. Соответственно, ФЗ о федеральной территории может выводить данную территории из общего правового регулирования вплоть до установления на федеральной территории отдельного гражданского и уголовного кодекса. Мы полагаем, что указанные действия производиться не будут ввиду политико-правовой целесообразности, но вместе с этим, необходимо отметить допущение такой возможности на конституционно-правовом уровне.

Обратим внимание на еще два момента, которые также следуют из толкования ст. 67 Конституции РФ, однако не имеют острого характера. Федеральная территория создается на территории РФ. Полагаем, что трактовку этого положения необходимо ограничивать ч. 1 ст. 67 Конституции, в которой указано, что территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Указанные в ч. 2 ст. 67 континентальный шельф и исключительная экономическая зона имеют специальное нормативно-правовое регулирование. Также устраним неясность в вопросе о «принадлежности» федеральных территорий – хотя понятие федерализма распространяется как на РФ, так и на ее субъекты, следует признать, что федеральные территории должны управляться на федеральном, а не региональном уровне, что следует из целевого (телеологического) толкования конституционных норм.

Следует сделать однозначный вывод о том, что федеральная территория не является субъектом федерации, на что справедливо указывает А. Ю. Сибелева с опорой на правовую позицию Конституционного

суда РФ. Аналогичного мнения придерживаются Н. В. Васильева, С. В. Праскова, Ю. В. Пятковская. Отмечая при этом, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ как принцип федеративного устройства, предусмотренный ч. 3 статьи 5 и ч. 3 статьи 11 Конституции РФ к ним не применяется. Мы согласны с данными доводами. При создании федеральной территории, следовательно, не будет образовываться сложносоставных субъектов, поскольку федеральная территория не будет, во-первых, самостоятельным субъектом федерации, и во-вторых, земли федеральной территории не будут включаться в состав какого-либо субъекта федерации.

В настоящее время в России имеется только одна федеральная территория – «Сириус», которая создана ФЗ от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». В Конституции РФ отсутствует определение понятия «федеральная территория», однако оно имеется в ФЗ применительно к Сириусу. В ст. 2 данного акта приводится определение федеральной территории Сириус, из которого можно вычлени следующие сущностные черты:

1. Публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение;
2. Цель – обеспечение устойчивого развития территории;
3. Наличие особенностей организации публичной власти.

Весьма примечательно, что Сириус является публично-правовым образованием. Можно было бы заключить, что Сириус является самостоятельным видом публично-правовых образований (категория публично-правовых образований включает в себя РФ, ее субъекты и муниципальные образования), однако ситуация обстоит иным образом – федеральная территория Сириус является городским округом согласно нормам Закона Краснодарского края от 03.04.2020 № 4266-кз «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа».

Цель создания федеральной территории Сириус изложена весьма обширно, и включает в себя соци-

ально-экономический, трудовой, культурный и экологический аспекты, что в совокупности включается в понятие устойчивого развития. В дефиниции также присутствует указание на наличие особенностей организации публичной власти, что будет раскрыто в дальнейших статьях ФЗ.

Нормативную основу функционирования Сириуса составляет федеральное законодательство. основополагающими актами являются Конституция РФ, ФЗ «О федеральной территории Сириус» и устав федеральной территории Сириус. Примечательно, что на территории Сириус действуют акты Краснодарского края, но только в пределах полномочий органов власти Краснодарского края. Как федеральное, так и региональное законодательство действует согласно нормам ФЗ «О федеральной территории Сириус».

В Сириусе имеется собственная система органов публичной власти, которая установлена ст. 10 ФЗ «О федеральной территории Сириус». Данную систему составляют:

1. Совет федеральной территории (представительный орган);
2. Администрация федеральной территории Сириус (исполнительно-распорядительный орган);
3. Органы, образованные согласно Уставу федеральной территории.

В настоящее время Устав федеральной территории Сириус пока не принят и находится в стадии разработки. Интерес вызывает порядок формирования Совета федеральной территории. Совет формируется сроком на 5 лет и состоит из 17 членов. Девять членов Совета избираются населением, три назначаются Президентом РФ, три назначаются Правительством РФ, один назначается высшим должностным лицом Краснодарского края. Также в состав Совета входит глава администрации федеральной территории.

На сегодняшний день пока не ясно, какие цели преследует федеральная территория Сириус. Указанная в ФЗ дефиниция имеет обобщающий характер. Процесс образования органов публичной власти и принятия необходимых правовых актов завершится не ранее 2022 года. Площадь федеральной территории Сириус составляет 1 419 гектар, число жителей – 13 500 человек, на территории располагается 15 значимых инфраструктурных объектов.

Вероятно, что основная цель функционирования Сириуса – образовательная. Сириус создает на территории Краснодарского края, в месте расположения олимпийских объектов. Территория Сириуса расположена в Имеретинской низменности в междуречье Мзымты и Псоу, с 2015 года там действует образовательный центр Сириус. Основная задача центра – развитие талантов одаренных детей на базе сочетания науки, искусства и спорта. Центр имеет федеральную поддержку, на его базе создается федеральная территория Сириус. Пока не утверждена нормативно-плановая документация, не определена стратегия развития федеральной территории нельзя судить о видах деятельности, которые будут осуществляться в Сириусе. Вероятно, основные задачи будут лежать в спектре образования и науки с акцентом на развитие детских талантов. Вместе с этим, предполагается строительство инвестиционных объектов, что будет способствовать экономической составляющей деятельности Сириуса.

Как показал юридический и сравнительно-правовой анализ, российская модель федеральных территорий слабо связана с практикой, присущей другим федерациям мира. Так, в частности, в США, Бразилии и в Индии создание федеральных территорий обусловлено комплексом административных, политических, историко-культурных причин. Федеральные территории в мировой практике (которые могут именоваться федеральными округами, союзными территориями и др.) являются частью территории государства, которая не включена в состав субъектов федерации. В России выраженной потребности в создании федеральных территорий не имеется (по крайней мере в том варианте, который принят в настоящее время). Политико-правовая трансформация образовательного центра Сириус не связана с решением государственно-административных и историко-культурных задач. Мы полагаем, что прямое федеральное управление логичней было бы осуществить в рамках иной конституционно-правовой модели.

Таким образом, закрепленное в Конституции РФ понятие федеральной территории нашло свое практическое отражение, однако это существенно отличается от причин создания федеральных территорий в других федерациях мира.

Список литературы:

1. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н. и др. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (конституционные поправки-2020) / Новосибирск, 2020.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
3. Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России. учебник для студентов вузов / под редакцией Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. Москва, 2013. Сер. *Dura lex, sed lex* (6-е издание, переработанное и дополненное)
4. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок. В сборнике: конституционализм и правоохранительная деятельность. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Составитель С. Ю. Андрейцо. 2020. С. 76-81.
5. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" // СЗ РФ от 15 мая 2000 г., № 20, ст. 2112.
6. Кожевников О.А., Ларичев А.А., Пешин Н.Л. и др. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография / Москва, 2020.
7. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6 (67). С. 30-37.
8. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. под научной редакцией В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общей редакцией Е.Н. Хазова, Н.П. Чепурновой, А.С. Прудникова. Москва, 2020.
9. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционная модель современного российского федерализма. Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 46-50.
10. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ от 28 декабря 2020 г. № 52 (часть I) ст. 8583.
11. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
12. Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972. 239 с.
13. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект : монография. Уфа, 2008. 200 с.
14. Сибилева А. Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Том 6. № 72. С. 49-56.
15. Васильева Н. В., Праскова С. В., Пятковская Ю. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Том 5. № 1. С. 124-140.
16. Закон Краснодарского края от 03.04.2020 № 4266-кз «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа» // Доступ из СПС «Гарант».
17. Администрация федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс] // Интернет-портал федеральной территории «Сириус». URL: <https://sirius-ft.ru> (дата обращения 01.08.2021).
18. Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Москва, 2015.
19. Гаврилова О.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М. и др. Конституционное право зарубежных стран. Новосибирск, 2021.
20. Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Основные тенденции развития местного самоуправления (муниципального управления) и их роль в системе единой публичной власти. Международный журнал конституционного и государственного права. 2021. № 1. С. 119-125.

**PROBLEMS OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHTS
OF CHILDREN IN THE ASPECT OF INTERDEPARTMENTAL INTERACTION OF
GUARDIANSHIP AND GUARDIANSHIP AUTHORITIES AND POLICE OFFICERS
WHEN THEY ARE TAKEN FROM THE FAMILY IN CONDITIONS OF AN
IMMEDIATE THREAT TO THEIR LIFE AND HEALTH
(EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF THE BRYANSK REGION)**

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ
В АСПЕКТЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ОПЕКИ
И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА И СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПРИ ОТОБРАНИИ ДЕТЕЙ
ИЗ СЕМЬИ В УСЛОВИЯХ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ
УГРОЗЫ ДЛЯ ИХ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ
(ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Irina M. Zraeva,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of General Legal Disciplines, Bryansk branch of the All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Bryansk
zraeva@mail.ru

Ирина Михайловна Зраева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры общеправовых дисциплин, Брянский филиал Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Брянск
zraeva@mail.ru

Для цитирования: Зраева И.М. Проблемы обеспечения конституционных прав детей в аспекте межведомственного взаимодействия органов опеки и попечительства и сотрудников полиции при отобрании детей из семьи в условиях непосредственной угрозы для их жизни и здоровья (опыт правового регулирования Брянской области) // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 100-103.

Annotation. The article analyzes the problem of interaction between two subjects of prevention of neglect and juvenile delinquency: guardianship and guardianship authorities and internal affairs bodies within the framework of the interdepartmental mechanism of emergency response to cases of immediate threat to the life or health of a child. The experience and established practice of regulating and streamlining the above-mentioned activities in the Bryansk region are considered.

Keywords: interdepartmental interaction, selection of children in case of an immediate threat to their life and health, guardianship and guardianship authorities, internal affairs bodies, subjects of prevention

Аннотация. В статье проанализирована проблема взаимодействия двух субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: органов опеки и попечительства и органов внутренних дел в рамках реализации межведомственного механизма экстренного реагирования на случаи непосредственной угрозы жизни или здоровью ребенка. Рассмотрен опыт и сложившаяся практика урегулирования и упорядочивания вышеуказанной деятельности в Брянской области.

Ключевые слова: межведомственное взаимодействие, отобрание детей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, органы опеки и попечительства, органы внутренних дел, субъекты профилактики

Одним из важнейших приоритетов государственной политики нашей страны являются дети. Россия как социальное государство берет на себя обязательства обеспечивать благополучие и безопасность детей, создавать условия, исключающие угрозу их жизни и здоровью¹.

По состоянию на 1 января 2020 г. численность несовершеннолетних составила 30370 тыс. человек (по состоянию на 1 января 2016 г. - 29014 тыс. человек)².

Одним из направлений государственной политики в обозначенной сфере является реализация системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Не смотря на общую положительную динамику в сфере профилактики подростковой преступности, характеризующуюся снижением количества преступлений среди несовершеннолетних, проблемы безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних сохраняются: повторная

преступность несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, криминальная активность подростков младших возрастных групп, антиобщественные действия (запугивание, травля (буллинг) ребенка со стороны одноклассников), распространение лживой, порочащей ребенка информации в социальных сетях, наличие семей, находящихся в социально опасном положении и др.

Решение проблем борьбы с безнадзорностью, беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних обеспечивается согласованной работой целой системы органов власти традиционно именуемых субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Согласно положениям Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³ выделяют следующие субъекты профилактики: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, учреждения системы образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы.

Все эти субъекты относятся к различным ведомствам и выполняют определенные задачи в обозначенной сфере с учетом специфики деятельности. Следует признать, что проблемы несовершеннолетних являются социальной проблемой общества и государства. А «социальную проблему невозможно решить силами одного учреждения, органа власти, общественной организации»⁴.

Вместе с тем успешное функционирование всей системы субъектов профилактики и достижение конечных целей зависит от их согласованного и скоординированного взаимодействия. В соответствии с толковым словарем под взаимодействием следует понимать «участие в общей работе, деятельности, сотрудничество, совместное осуществление операций»⁵.

В научной среде подобный подход межведомственного взаимодействия принято именовать структурно-функциональным⁶.

Порой именно от того насколько быстро и согласованно действуют организации и учреждения, конкретные должностные лица зависит благополучие, обеспеченность прав, здоровье, а порою и жизнь несовершеннолетнего.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на вопрос межведомственного взаимодействия органов опеки и попечительства и сотрудников полиции при отобрании детей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью. До недавнего времени в Брянском регионе существовала определенная проблема взаимодействия в данном направлении. В частности, органы опеки и попечительства как один из субъектов профилактики обладают исключительным правом в соответствии с нормами ст. 77 Семейного кодекса РФ⁷ изъять ребенка из семьи в случае непосредственной угрозы его жизни и здоровью. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» все субъекты профилактики обязаны незамедлительно информировать органы опеки и попечительства о выявленных фактах нахождения детей в обстановке угрозы для их жизни и здоровья. Исходя из правоприменительной практики, о подобных фактах чаще всего становится известно в первую очередь сотрудникам полиции, которые уведомляют органы опеки, обеспечивающие в свою очередь процедуру изъятия ребенка. Данный механизм урегулирован и не вызывает каких-либо проблем при необходимости изъятия детей в рабочее время. Другая ситуация складывается при обнаружении детей в условиях угрозы для жизни и здоровья в нерабочее время органов опеки (вечернее, ночное, в выходные и праздничные дни). В подобной ситуации сотрудник полиции самостоятельно изъять ребенка не уполномочен действующим законодательством (в противном случае действия возможно рассмотреть как превышение должностных полномочий ст. 286 УК РФ⁸), но и проигнорировать и оставить ребенка в условиях опасных для жизни также является преступным поведением ст. 125 УК РФ «Оставление в опасности». Складывающаяся ситуация ставила сотрудников в безвыходное положение. На практике проблема решалась путем оформления акта выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего⁹, а не изъ-

ятия из семьи, либо путем приглашения сотрудников опеки на основе личной договоренности, в их нерабочее время.

Следует отметить, что подобная проблема межведомственного взаимодействия была известна достаточно давно как среди правоприменителей, так и в научной среде¹⁰. Так, в январе 2021 года Департаментом государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения России (исх. от 12.01.2021 № 07-13) с целью урегулирования межведомственного взаимодействия был осуществлен запрос во все регионы России о сложившейся правоприменительной практике по реализации положений статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации.

В связи с чем хотелось бы обратить внимание на опыт Брянской области по решению данного вопроса взаимодействия. В соответствии с приказом Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области от 20.10.2020 № 423 «Об организации взаимодействия специалистов по опеке и попечительству и сотрудников органов внутренних дел при выявлении детей, находящихся в условиях, представляющих угрозу их жизни и здоровью, и принятию незамедлительных мер по их защите» принято ряд важных решений.

Во-первых, утвержден порядок по изъятию детей из семей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу жизни и здоровья ребенка, определяющий четкий и понятный алгоритм действий.

Во-вторых, установлена обязанность сотрудников органа опеки и попечительства осуществлять выезд (выход) по месту фактического пребывания ребенка во всех случаях проведения проверки сообщений представителей органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений (включая вечернее время, праздничные и выходные дни).

В-третьих, для органов опеки и попечительства введена обязанность телефонного дежурства в вечернее время и выходные дни.

В-четвертых, при непосредственной угрозе жизни и здоровью детей установлена обязанность участия специалиста органа опеки и попечительства в совместном с сотрудниками органов внутренних дел изъятии детей в вечернее время, праздничные и выходные дни.

Информацию о дежурном специалисте (с указанием фамилии, имени, отчества, номера мобильного телефона) каждый понедельник предоставляется в Департамент семьи, социальной и демографической политики Брянской области и ООДУУП И ПДН УМВД России по Брянской области, сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних в муниципальных образованиях.

Следует отметить, что подобный алгоритм решения проблемы содержался в качестве рекомендации в Примерном порядке межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних¹¹.

Подводя итог, следует признать, что установленный порядок взаимодействия имеет положительные результаты. Можно констатировать, что в Брянском регионе подобным образом существовавшая проблема полностью решена.

Однако, представляется, что требует дальнейшего научного осмысления вопрос о возможности наделения сотрудников полиции полномочиями по изъятию детей из семьи, в случаях экстренного реагирования на случаи непосредственной угрозы жизни или здоровью ребенка, путем внесения соответствующих изменений в статью 77 Семейного кодекса Российской Федерации.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.) [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2021 - 2025 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года») [Электронный ресурс]

// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Приказ Минздрава России и МВД России от 20 августа 2003 г. № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел» // Российская газета от 24 сентября 2003 г. № 190.

7. Жидконожкина О.Н., Ищенко. Е.В., Мазина Г.П., Москвина Ю.В., Чепрасов М.Н. Алгоритм действий инспектора ПДН в процессе изъятия из семьи ребенка, находящегося в социально опасном положении: методические рекомендации / О.Н. Жидконожкина, Е.В. Ищенко, Москвина Ю.В. и др. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – 50 с.;

8. Зраева И.М. Обнаружение ребенка в условиях угрозы для жизни и здоровья: проблемы взаимодействия сотрудников полиции и органов опеки и попечительства // Современное общество и право № 3 (46). 2020. Май-июнь. С. 59-65.

9. Ищенко Е.В. Отобрание ребенка из семьи как способ превенции административных деликтов // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 2. С. 110-116.

10. Кевля Ф.И. Социально-педагогическая поддержка семей и детей группы риска. // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. 2012. № 1. С. 24.

11. Мороков И.Р. Совершенствование координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности, правонарушений и защиты прав несовершеннолетних Дисс. ...канд. юрид. наук., Екатеринбург, 2016. С. 16. Современный экономический словарь / Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. - 2-е изд., испр. Москва: Изд. дом «ИНФРА-М», 1998. 476 с.

12. Рыбинский Е.М., Кузнецова Л.В., Несмеянова М.И. Государственная социальная политика в интересах детей // Социологические исследования. 2011. № 12. С. 12-17.

них на период до 2025 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2021 - 2025 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года») [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴Кевля Ф.И. Социально-педагогическая поддержка семей и детей группы риска. // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. 2012. № 1. С. 24.

⁵Современный экономический словарь / Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. - 2-е изд., испр. Москва: Изд. дом «ИНФРА-М», 1998. 476.

⁶Рыбинский Е.М., Кузнецова Л.В., Несмеянова М.И. Государственная социальная политика в интересах детей // Социологические исследования, 2011., № 12, Мороков И.Р. Совершенствование координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности, правонарушений и защиты прав несовершеннолетних Дисс. ...канд. юрид. наук., Екатеринбург, 2016. С. 16.

⁷Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹Утвержден приказом Минздрава России и МВД России от 20 августа 2003 г. № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел» // Российская газета от 24 сентября 2003 г. № 190.

¹⁰Е.В. Ищенко Отобрание ребенка из семьи как способ превенции административных деликтов // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 2. С. 110-116; Жидконожкина О.Н., Ищенко. Е.В., Мазина Г.П., Москвина Ю.В., Чепрасов М.Н. Алгоритм действий инспектора ПДН в процессе изъятия из семьи ребенка, находящегося в социально опасном положении: методические рекомендации / О.Н. Жидконожкина, Е.В. Ищенко, Москвина Ю.В. и др. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – 50 с.; Зраева И.М. Обнаружение ребенка в условиях угрозы для жизни и здоровья: проблемы взаимодействия сотрудников полиции и органов опеки и попечительства // Современное общество и право № 3 (46) 2020 Май-июнь С. 59-65.

¹¹Письмо Минобрнауки России от 27.08.2018 №07 5310 «О направлении Примерного порядка» (вместе с «Примерным порядком межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних») [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.) [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолет-

THE LEGAL NATURE OF THE ADMINISTRATIVE INVESTIGATION IN THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Vladislav Igorevich Kovshevatsky,

Associate Professor of the Department of Administrative Law

V. Ya. Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Law

kovshevatsky@yandex.ru

Владислав Игоревич Ковшевацкий,

Доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс.

Рецензент: профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, Прудникова Татьяна Анатольевна

Для цитирования: Ковшевацкий В. И. Правовая природа административного расследования в производстве по делам об административных правонарушениях // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 104-107.

Annotation. The article contains the author's point of view about the administrative and legal nature of an administrative investigation and its belonging to the corresponding administrative and legal institution of proceedings on administrative offenses

Keywords: administrative offense, administrative law, administrative-tort law, proceedings, administrative jurisdiction

Аннотация. Статья содержит авторскую точку зрения об административно-правовой природе административного расследования и его принадлежности к соответствующему административно-правовому институту производства по делам об административных правонарушениях

Ключевые слова: административное правонарушение, административное право, административно-деликтное право, производство, административная юрисдикция

На законодательном уровне внедрение процедуры административного расследования произошло с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ), поскольку указанным кодифицированным актом рассматриваемый институт закреплен в положениях ст. 28.7.

В целях исследования административного расследования в качестве формы административно-юрисдикционной деятельности необходимо определить понятие и содержание такой деятельности.

Этимологически пониманию административно-юрисдикционной деятельности предшествует уяснение понятия «юрисдикция» (от лат. Jus и dico – «право» и «говорю»).

В учебной и научной литературе термин «юрисдикция» раскрывается в нескольких аспектах:

- компетенция (правовой функциональный статус) субъекта;

- правомочия специального субъекта (должностного лица) по участию в какой-либо форме властной деятельности;

- совокупность полномочий по разрешению дел и применению санкций;

- деятельность властных органов;

- правоохранительная деятельность;

- подведомственность и (или) подсудность дел определенному властному органу.

Отсутствие единообразия в трактовке указанного понятия повлекло соответствующую проблему терминологического характера и применительно к понятию «административно-юрисдикционная деятельность».

По мнению процессуалистов, дефиницию «административно-юрисдикционная деятельность» сложно определить однозначно².

В.В. Дорохин и В.В. Головкин, аргументируют точку зрения, согласно которой административная

юрисдикция представляет собой устойчивую совокупность полномочий органов исполнительной власти, их должностных лиц по рассмотрению и принятию решения по делам определенной категории³.

Другие ученые, в частности, А.Ю. Якимов административную юрисдикцию расценивают в рамках концепции подведомственности и подсудности⁴.

Широкий подход использует П.Н. Сафоненков, понимая под рассматриваемым понятием деятельность государственных властных органов, ориентированную на рассмотрение и разрешение административно-правовых споров в закрепленной на законодательном уровне процессуальной форме⁵.

Л.Л. Попов соотносит юрисдикционную деятельность с процессуальной деятельностью государственных властных органов в принципе⁶.

Причем под процедурной деятельностью авторами понимается «структурированная модельная система актов поведения, ориентированная на получение конкретного результата»⁷.

Исследование административного расследования в качестве формы административно-юрисдикционной деятельности предполагает изучение правовой природы рассматриваемого института, что, в свою очередь опосредует необходимость уяснения сущностных признаков и характеристик административного расследования применительно к содержанию и форме.

На протяжении вот уже 19 лет административное расследование привлекает внимание правоведов, однако до сих пор его правовую природу сложно определить однозначно. В научной литературе единодушное мнение по этому вопросу отсутствует.

Административное расследование по-разному определяется в трудах процессуалистов. Так, за последние десятилетия под административным расследованием предлагалось понимать:

- совокупность процессуальных действий;
- специальную процедуру предварительного изучения сведений;
- специфичную процедурную форму, включающую в себя совокупность процессуальных действий;
- стадию производства по делам об административных правонарушениях;
- дополнительную проверку;

- специфичную форму стадии возбуждения дела об административном правонарушении;
- форму административного производства.

Проведенный анализ доктринальной базы подтверждает тезис о неоднозначности понимания правовой природы административного расследования.

Также дискуссии в научной литературе наблюдаются относительно самостоятельности процедуры административного расследования.

Например, О.А. Шевченко утверждает, что рассматриваемый институт представляет собой самостоятельную стадию производства по делу об административном правонарушении, целью которой является выявление, исследование, фиксация, юридическая квалификация и процедурное закрепление сведений о совершенном деянии⁸.

Ряд ученых административистов полагает, что административное расследование следует понимать как самостоятельную административно-юрисдикционную процедуру соответствующего уполномоченного органа⁹.

А. К. Шавлохов придерживается позиции о том, что административное расследование отождествляется с урегулированным законом комплексом действий процессуального характера, осуществляемых специальными субъектами и ориентированных на возбуждение дела об административном правонарушении, решение вопроса о вине правонарушителя, верную квалификацию деяния, процедурное закрепление результатов такой деятельности для последующего рассмотрения дела об административном правонарушении¹⁰.

В. Н. Хорьков акцентирует внимание на факультативности рассматриваемой стадии¹¹.

Д.Н. Бахрах рассматривал исследуемый институт в двух аспектах – в качестве стадии административного производства и как совокупность действий, направленных на «фиксацию и квалификацию правонарушения»¹².

Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ) определил административное расследование как «комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных в законе лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление»¹³. Однако в определении, данном

высшей судебной инстанцией отсутствует такой существенный признак административного расследования как факультативность, что следует признать упущением.

Следует согласиться с А.А. Арзуманяном в том, что содержание административного расследования представляет собой деятельность процессуального характера, ориентированная на полное установление всех обстоятельств по делу об административном правонарушении, их закрепление (фиксацию), верную правовую квалификацию и надлежащее процессуальное оформление, производимая уполномоченным должностным лицом либо осуществляемая участниками административного судопроизводства¹⁴.

Воспринимая административное расследование в изложенном контексте, следует расценивать его как правоприменительную деятельность, отдельными элементами которой являются «установление фактической и юридической основы дела».

Процессуальная природа административного расследования обуславливает необходимость полного поименования в законодательном порядке субъектов соответствующей деятельности с указанием их компетенции, полномочий, а также определением порядка реализации последних с регламентацией вида и порядка издаваемых такими субъектами актов, имеющих юридическое значение.

Административное расследование, рассматриваемое в качестве правоприменительной деятельности, является гносеологическим процессом со специальным субъектом (должностное лицо). В качестве средства такой деятельности выступает доказывание (которое в данном случае является типом логико-практической деятельности), а объектом гносеологической деятельности применительно к административному расследованию является административное правонарушение (свершившийся факт правовой действительности).

В рамках рассматриваемой правоприменительной деятельности разрешаются специальные, свойственные только ей задачи, которые можно представить в виде следующего перечня:

- обеспечение надлежащего и достаточного в контексте правильного разрешения дела об административном правонарушении доказательственного материала;

- соблюдения прав и интересов участников административного процесса.

Изложенные задачи решаются путем соблюдения законодательно установленной формы осуществления административного расследования. Указанный порядок, в свою очередь, представляет нормативно регламентированную процедурную форму правоприменительной деятельности.

Именно процедурная форма обуславливает правовое значение административного расследования как юрисдикционной деятельности.

Несоблюдение законодательно установленной процедурной формы влечет ничтожность юрисдикционной деятельности, а значит, применительно к правоприменительной деятельности последствием будет отмена решения, принятого юрисдикционным органом в результате самой деятельности.

Таким образом, в рамках изучения понятия административного расследования, автором было установлено отсутствие единого общепринятого подхода к пониманию его правовой природы. Административное расследование, которое целесообразно рассматривать в качестве правоприменительной деятельности, по своей сути является гносеологическим процессом со специальным субъектом (должностное лицо). Доказывание выступает в качестве средства такой деятельности (которое в данном случае является типом логико-практической деятельности), а ее объектом является административное правонарушение (свершившийся факт правовой действительности). Именно процедурная форма обуславливает правовое значение административного расследования как юрисдикционной деятельности.

Список литературы:

1. Жеребцов А. Н. Административное расследование правонарушений в области дорожного движения: учебное пособие для вузов / А. Н. Жеребцов, А. Н. Булгаков, Н. В. Павлов. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – С. 21.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // Российская газета. – 2001. – № 256.
3. Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики

// Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 24.11 - 03.12.2015): Сб. док. М.: Проспект, 2016. – С. 43 – 59.

4. Самбор Н. А. Административное расследование: вопросы применения в законодательстве Украины и Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 7

5. Шавлохов А. К. Административное расследование – самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. – 2015. – № 1. С. 61–77

¹Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // Российская газета. – 2001. – № 256.

²См.: Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 168 с.

³Головко В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного дви-

жения: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РПА Минюста России, 2009. – 404 с., Дорохин В.В. Указ. соч.

⁴Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – М.: Наука, 1999. – № 3. – С. 5 – 10.

⁵Там же.

⁶Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 24.11 - 03.12.2015): Сб. док. М.: Проспект, 2016. – С. 43 – 59.

⁷Жеребцов А. Н. Административное расследование правонарушений в области дорожного движения: учебное пособие для вузов / А. Н. Жеребцов, А. Н. Булгаков, Н. В. Павлов. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – С. 21.

⁸Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: Автореф. дисс....к.ю.н. М., 2015. – С. 10

⁹См.: Сутягин А.В. Новые правила административного расследования. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 112 с.

¹⁰Шавлохов А.К. Административное расследование – самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. – 2015. – № 1. С. 61–77

¹¹Хорьков В. Н., Голованов А. А. Административное расследование и предварительное расследование: тенденция сближения // Современное право. – 2007. – № 9. – С. 52–54.

¹²Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч.

¹³О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2003) // Российская газета. – 2005. – № 80.

¹⁴Арзуманян А.А. Административное расследование. Автореф. дисс... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2010. – С. 14.

THE CONSTITUTIONAL RIGHT BASIS OF THE DEFENCE OF THE SOCIAL RIGHTS OF CHILDREN IN THE RUSSIAN FEDERATION

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Zoya N. Kuznetsova,

Senior lecturer of the Department of General Legal Disciplines BF VIPK of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Law, Bryansk branch All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Bryansk zn-kuznetsova2015@yandex.ru

Зоя Николаевна Кузнецова,

старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
БФ ВИПК МВД России, к.ю.н., Брянский филиал
Всероссийского института повышения
квалификации сотрудников МВД России, г. Брянск
zn-kuznetsova2015@yandex.ru

Для цитирования: Кузнецова З.Н. Конституционно-правовые основы защиты социальных прав детей в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 108-110.

Annotation. the article is devoted to the problems of the constitutional right basis of the social defence of children. It names laws and under law acts of the inner legislation, international documents in the sphere of social defence of children, children legislation, guarantees of the children rights, the problems of social safeguard of children.

Keywords: the constitutional right basis, the social rights of children, the federal legislation, international documents, the laws and under law acts, the features of the social defence of children, guarantees of the children rights, the problems of the social safeguard of children

Аннотация. Статья посвящена вопросам конституционно-правового закрепления социальной защиты детей, гарантиям их прав детей, способам и видам их защиты. Названы законы и подзаконные акты федерального законодательства, международные акты в сфере социальной защиты прав детей.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, социальные права детей, федеральное законодательство, международные акты, федеральные законы и подзаконные акты, особенности защиты, гарантии прав детей, проблемы социальной защиты детей

В XX веке в мире возникло принципиально иное отношение к детям. Которые достойны лучших условий существования, заботы и всесторонней защиты со стороны любого государства. Это отношение каждое государство отражает посредством правового регулирования сферы детства.

Как справедливо отмечает С.Ф. Кобозева, «законодательство по своей природе призвано быть последовательным отражением подлинного народовластия, нравственных устоев общества, выработанных тысячелетиями справедливых правил взаимоотношения людей. Это достижение цивилизации, общечеловеческой культуры. Воплощение нравственного, идеологического и гуманистического потенциала народов, демократическое завоевание человечества»¹. Такое гуманистическое определение законодательства. Безусловно, важно и имеет

непосредственное отношение к той части, которая регулирует отношения с участием детей.

Законодательство в сфере детства является показателем уровня зрелости правового государства и гражданского общества. Необходимость его разработки объясняется присутствием в обществе таких опасных явлений, как преступность. Жертвами которой всё чаще становятся дети, терроризм, международные вооружённые конфликты, вынужденная миграция, наркомания, алкоголизм и др.

Одним из основных направлений обеспечения и защиты прав ребёнка является принятие необходимого объёма законодательных актов, затрагивающих наиболее важные сферы жизни детей. Их объединяет общая цель, состоящая в укреплении правовых предпосылок защиты прав ребёнка. Началом в этом процессе было заложено международным

правовым регулированием, в развитии которого можно выделить несколько этапов.

Основным международным актом посвящённым детям, является Конвенция ООН о правах ребёнка от 20 ноября 1989 г (далее - Конвенция). Для целей Конвенции ребёнком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребёнку, он не достигает совершеннолетия ранее (ст.1). Во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребёнка (ч.1 ст.3 Конвенции). Государственная поддержка и защита семьи, материнства, отцовства и детства признаётся конституционной ценностью России как социального государства. Конституция РФ в ст.39 гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в других случаях, установленных законом².

В Стратегии 2012-2017 гг., как в Конвенции о правах ребёнка, сделан акцент на необходимость решений и действий в отношении именно каждого ребёнка, нуждающегося в конкретном благе. Это требование не допускает установления очерёдности получения социальных благ, возможности их предоставления в избирательном порядке, например, в процентном отношении ко всем нуждающимся, в зависимости от финансовых возможностей страны или региона, путём выделения квот и др. Согласно международным и конституционным требованиям, каждый ребёнок вправе своевременно получать все необходимые для него блага социального обеспечения, которые, сами по себе либо в совокупности со средствами родителей (семьи) достаточны для удовлетворения его жизненных потребностей. При этом меры социального обеспечения должны гармонично сочетаться с развитием в интересах детей и лиц с семейными обязанностями многих других отраслей законодательства.

Представляется очевидным, что права детей в сфере социального обеспечения следует рассматривать не только как безотносительную ценность.

Но и как одну из гарантий реализации их права на жизнь. Государства-участники признают, что каждый ребёнок имеет неотъемлемое право на жизнь (ч.1 ст.6 Конвенции). Они обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребёнка (ч.2 ст.6 Конвенции).

В национальной стратегии действий в интересах детей дана объёмная картина положения детей в современной России. В частности, отмечается, что масштабы и острота существующих проблем ещё далеки от окончательного решения, а интересы будущего страны требуют принятия неотложных мер для улучшения положения детей и их защиты. В полной мере сказанное относится к социальному обеспечению.

Конституционно-правовые основы статуса ребёнка отдельно не закреплены в Конституции РФ, а устанавливаются, исходя из основных положений конституционно-правового статуса гражданина. Под этим принято понимать определённый набор прав, которыми он обладает для вступления в предполагаемое правоотношение. Это понятие синонимично понятию «правосубъектность». Исходя из всего сказанного выше следует, что конституционно-правовой статус ребёнка – это совокупность прав, свобод, обязанностей ребёнка и гарантий их реализации, установленная конституционным законодательством, а именно: Конституцией, федеральными законами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Вследствие того, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, законы субъектов РФ исключительно расширяют права ребёнка и устанавливают дополнительные гарантии их реализации.

В главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина» понятие «ребёнок» и «дети» употребляются только в трёх статьях: в ст.38 закреплена обязанность государства и родителей заботиться о детях; в ст.39 содержатся нормы о социальной защите детей; в ст.43 установлено право на образование. В остальных нормах ребёнок подразумевается в качестве субъекта правоотношений и включается в термины «гражданин», «каждый». Следовательно, несовершеннолетний обладает всеми правами и свободами. Присущими любому гражданину России³.

Как уже было сказано, конституционно-правовой статус ребёнка базируется на обладании лицом не только правами, но и обязанностями. Не стоит забывать, что важнейшей обязанностью гражданина является соблюдение конституции РФ и законов. Данная обязанность зафиксирована в ст.15 основного закона. Помимо этого, ст.44 устанавливает, что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры; ст.57 закрепляет обязанность платить законно установленные налоги и сборы; ст.58 гласит, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Юридические гарантии как элемент правового статуса представляют собой все правовые средства, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь к ним относится конституционное закрепление принципа гарантии прав, который получает детальное обоснование в действующих отраслях российского права.

Проблема обеспечения прав и законных интересов ребёнка в любом государстве социально и исторически обусловлена. С древних времён и до настоящего времени ребёнок был и остаётся фактически самым уязвимым среди объектов насилия, как внутрисемейного, так и иных его форм, проявляющегося со стороны различных субъектов внешнего мира. При этом всевозможные кризисы и экстремальные ситуации, ухудшающие социальное, духовное и физическое состояние населения, в первую очередь,

отражаются в резком снижении уровня защищённости детей как наиболее уязвимой категории граждан.

Для достижения цели всестороннего и полноценного обеспечения прав и законных интересов ребёнка на современном этапе необходима координация действий органов государственной власти, правительства, местного самоуправления, политических партий и общественных организаций, основанная на единообразной. Идеологически обоснованной правовой базе.

Литература

1. Конвенция ООН о правах ребёнка от 20 ноября 1989 г.
2. Конституция РФ. 12 декабря 1993 г.
3. Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы». // СЗ РФ. 2012. №23, ст.2994.
4. Кобозева С.Ф. Источники права социального обеспечения России: Учебник. - М.: Проспект 2014.
5. Никонов Д.А., Стремюхов А.В., Крюков С.В. Право социального обеспечения России: Краткие учебные курсы юридических наук. – М.: Норма. 2013.
6. Орловский Ю.И. Право социального обеспечения: Учебник. – М. Юрайт.2014.

¹Кобозева С.Ф. Источники права социального обеспечения России: Учебник. М. 2014. С.74.

²Орловский Ю.И. Право социального обеспечения. Учебник. – М.2014. С.244-245.

³Никонов Д.А., Стремюхов А.В., Крюков С.В. Право социального обеспечения России. – М. 2013. С.166-167.

ROLE AND LAW ENFORCEMENT SPECIFICS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS IN THE ISSUES OF CONTROL OVER MIGRATION PROCESSES

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СПЕЦИФИКА И ПРОБЛЕМЫ

Irina L. Makarenko,

senior lecturer of the department constitutional and municipal law

PhD in Law Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

macarenko@yandex.ru

Ирина Леонидовна Макаренко,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

кандидат юридических наук Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

macarenko@yandex.ru

Для цитирования: Макаренко И.Л. Правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: специфика и проблемы // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 111-113.

Annotation. Modern international current policy creates special conditions for the implementation of migration policy in Russia, and also implements the actual solution of the legal field. The purpose of this article is to consider current legal concepts in the Russian Federation in the field of regulation of foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation. Particular attention is paid to the analysis of the decisions of the President of the Russian Federation aimed at protecting the national interests and sovereignty of the Russian Federation in the context of international integration and interaction in the migration environment.

Keywords: international law, migration policy, constitutional law, foreign citizens, stateless persons, presidential decree

Аннотация. Современная международная действительность создает особые условия для осуществления миграционной политики в России, а также формирования эффективного правового поля, направленного на решение возникающих задач. Целью настоящей статьи выступает рассмотрение актуальных правовых концепций в Российской Федерации в сфере регулирования пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Особое внимание уделено анализу решений Президента РФ, направленных на защиту национальных интересов и суверенитета Российской Федерации в условиях международной интеграции и взаимодействия в миграционной среде.

Ключевые слова: международное право, миграционная политика, конституционное право, иностранные граждане, лица без гражданства, указ президента.

Складывающиеся современные условия все серьезнее оказывают влияние на миграционные потоки и формируют новые условия межгосударственного взаимоотношения на уровне миграционных процессов.

Для большинства стран в настоящее время на первом плане стоят задачи по правовому интегрированию иностранных граждан и лиц без гражданства в национальную правовую среду. Вместе с этим, такой подход подразумевает видоизменение законодательных основ, ориентированных на развитие межгосударственного взаимодействия и формирование общих принципов международного права, направленных на урегулирование правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства в различных странах. Такая динамика неизменно затрагивает ряд национальных интересов конкретного государства и формирует определенную правовую зависимость перед международно-правовыми стандартами.

К настоящему моменту в Российской Федерации были выработаны новые принципы взаимодействия с иностранными гражданами и лицами без гражданства. Существенный поток мигрантов из стран СНГ, ослабевший только в период пандемии, серьезнейшим образом формирует социальное и культурное пространство внутри страны. В связи с этим, к настоящему моменту был принят ряд положений, устанавливающих общие принципы взаимодействия с иностранными гражданами и лицами без гражданства. Новая Концепция, регулирующая государственную миграционную политику Российской Федерации на 2019-2025 годы, впитала в себя правовое видение государства на юридический статус иностранных граждан и лиц без гражданства в разрезе национального суверенитета и защиты государственных интересов.¹

Опираясь на действующее законодательство, Концепция закрепляет верховенство Конституции Российской Федерации, а также норм международ-

ного права, регулирующих деятельность государств в сфере миграции. Вместе с этим, в тексте однозначно указано, что реализация миграционной политики в Российской Федерации, прежде всего, будет основываться на Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² и Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года³. Оба этих документа подразумевают то, что внимание законодателя, прежде всего, обращено на защиту национальных интересов Российской Федерации, а миграционные процессы могут быть использованы для нарушения суверенитета и независимости страны. Такие положения имеют в своем основании определенное «оборонительное» значение, направленное на пресечение «неблагоприятной миграционной ситуации, которая приводит к дестабилизации рынка труда, социально-экономической обстановки, оказывает негативное влияние на межнациональные (межэтнические) и межконфессиональные отношения»³. Несмотря на определенный ограничительный тон, законодатель неизменно сохраняет позицию, которая подразумевает достижение и укрепление межнационального и межэтнического согласия в стране.

Только за январь-февраль 2021 года количество фактов постановки на миграционный учет в России составило 1 083 948 человек. Вместе с тем, из общего количества лишь 168 214 человек составили уведомления о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами и лицами без гражданства, осуществляющими трудовую деятельность.⁴ В сложившихся условиях возможно говорить о том, что абсолютное большинство иностранных граждан и лиц без гражданства рассматривают приезд в Российскую Федерацию не как возможность для официальной трудовой деятельности на территории иностранного государства. В таких условиях положения Концепции и Стратегий приобретают ключевое значение для реализации национальной политики в области безопасности и государственной миграционной политики.

Как показывает приведенная выше статистика, к настоящему моменту имеется необходимость в более тщательном контроле целей посещения иностранными гражданами и лицами без гражданства Российской Федерации. Этот тезис также отражен в Стратегии противодействия экстремизму. Так, законодатель выделяет проблемы, касающиеся привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности на территории РФ, определения потребности государства в иностранной рабочей силе, а также

развитию информационных систем учета иностранных граждан, пребывающих на территорию Российской Федерации.⁵ Рассматривая незаконную миграцию, законодатель прямо указывает на угрозу такого фактора, включая рассматриваемый процесс в перечень наиболее серьезных угроз для России, среди которых присутствует торговля людьми, наркоторговля, и транснациональная организованная преступность.⁶

К настоящему моменту в академической правовой среде существует позиция, согласно которой миграционное законодательство, ввиду закрепленных в нем положений, «не позволяет организовать эффективный контроль в вопросах постановки на миграционный учет, пребыванием и соблюдения миграционного законодательства иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации».⁷ Можно заметить, что положения федерального законодательства в миграционной сфере требуют дополнений, продиктованных рассмотренными выше указами Президента РФ.

Особенную актуальность такая позиция получила в последнее время. Период «коронавирусных ограничений» в серьезной степени повлиял на организацию пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Сложность ситуации не позволила в должной мере выработать единую политику для деятельности всех государственных структур. Так, был нарушен единый порядок подачи документов от иностранных граждан и лиц без гражданства в систему государственных органов учета. Введение удаленного режима работы для ряда государственных структур только усложнила ситуацию. К настоящему моменту сложилась ситуация, когда с одной стороны сохраняется целый ряд «коронавирусных» ограничений, а с другой российская экономика нуждается в «рабочих руках»: пресс-секретарь президента России Д.С. Песков говорит о том, что существенно сократившийся за последний год миграционный поток в Россию, ставит под вопросом реализацию ряда амбициозных государственных проектов в сфере строительства и сельского хозяйства.⁸

Сложившееся противоречие между эпидемиологическими требованиями и кризисом в экономике выступает как главный катализатор, и причина необходимости реформирования и повышения правоприменительной мобильности со стороны государственных органов для быстрого и оперативного реагирования на возникающие трудности в регулировании миграционных процессов. К настоящему моменту имеющаяся система правовых норм не по-

зволюет в должной мере перестраиваться под возникающие условия. Эту ситуацию ярко характеризует тот факт, что правовые проблемы в миграционной сфере, которые сложились к настоящему моменту, потребовали вмешательства со стороны Президента РФ. Так, его указом были введены временные меры по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Главной идеей указа выступила инициатива «заморозки» целого ряда сроков (пребывания, действия свидетельств и разрешений, нахождения за рубежом и т.д.) для иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. Такие временные правовые решения были обусловлены ограничением или полным прекращением транспортного сообщения России и ряда иностранных государств. Сложилась правовая коллизия между закрепленными в законодательном поле сроками, регулирующими пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, и реальными обстоятельствами, продиктованными эпидемиологической обстановкой. Необходимость такого «ручного» правового регулирования миграционной политики со стороны Президента РФ говорит о недостаточной мобильности законодательства в рассматриваемой сфере. Конечно, сложившееся в мире ситуация «массовой пандемии» уникальна и закон не может предусмотреть все возможные сценарии развития. Вместе с этим, в настоящее время происходит формирование новой проблемы - кризиса в Афганистане и развязывание на границе с Таджикистаном гражданской войны.⁹ Эта проблема может стать новым источником беженцев и нелегальной миграции. Можно предположить, что именно «ручное направление» в случае дальнейшей эскалации насилия в регионе станет вектором миграционного движения. Несомненно, что в рассматриваемой ситуации будут затронуты национальные интересы России, которые на настоящий момент законодательно определены, как ключевой фактор внимания при оценке миграционной политики. В таком случае законодательство должно быть готово предложить правоприменительную практику по урегулированию складывающегося миграционной ситуации, а законы оставаться валидными в кризисной ситуации. Именно направление по модернизации законодательного корпуса в сфере миграционной политики выступает, как гарант защиты национальных интересов и общества от угроз новейшего времени. В ином случае, каждая новая критическая ситуация будет требовать «ручного»

управления со стороны власти, что может привести к дальнейшим правоприменительным проблемам и развиваться в негативную тенденцию, охватывающую все Российское законодательство.

Список литературы:

1. Указ президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
2. Указ президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
3. Указ президента РФ от 29.05.2020 г. №344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Информационно-правовой портал «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74094369/> (дата обращения - 20.06.2021 г.)
4. Марков А.Н. Проблемы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Отечественная юриспруденция. 2018. №3(28). С. 32-35.
5. Мильченко А. Зарабатывают очень хорошо: нужно ли сокращать количество мигрантов в России // Информационное издательство «Газета.Ру» <https://www.gazeta.ru/business/2021/07/04/13700798.shtml?updated> (дата обращения - 25.07.2021 г.)
6. Снигирев В. Куда ведет тупик? Афганистан на пороге новой большой войны // Российская газета. 2021. 10.03. №49 (8400).

¹Указ президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

²Указ президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

³Указ президента РФ от 29.05.2020 г. №344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Информационно-правовой портал «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74094369/> (дата обращения - 20.06.2021 г.)

⁴Там же.

⁵Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - февраль 2021 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/23555765/> (Дата обращения - 02.04.2021).

⁶Указ президента РФ от 29.05.2020 г. №344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Информационно-правовой портал «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74094369/> (дата обращения - 20.06.2021 г.)

⁷Указ президента РФ от 31.12.2015 №683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

⁸Например: Марков А.Н. Проблемы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Отечественная юриспруденция. 2018. №3(28). С. 32-35.

⁹Мильченко А. Зарабатывают очень хорошо: нужно ли сокращать количество мигрантов в России // Информационное издательство «Газета.Ру» <https://www.gazeta.ru/business/2021/07/04/13700798.shtml?updated> (дата обращения - 25.07.2021 г.)

¹⁰Снигирев В. Куда ведет тупик? Афганистан на пороге новой большой войны // Российская газета. 2021. 10.03. №49 (8400).

THE ARCHITECTURE OF COMPETENCIES AND SKILLS OF EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES IN MODERN CONDITIONS

АРХИТЕКТУРА КОМПЕТЕНЦИЙ И НАВЫКОВ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Natalya V. Mikhaylenko,

Associate professor of the chair of administrative activities of the internal Affairs bodies. Candidate of legal sciences (jurisprudence).

Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

name B. J. Kikoyt. (Russia, 117997, Moscow, Akademika Volgina street, 12)

Elena O Bondar,

Deputy head of the Department of administrative law,

associate Professor. Candidate of legal sciences (jurisprudence). Moscow

University of the Ministry of internal Affairs of Russia

name B. J. Kikoyt. (Russia, 117997, Moscow, Akademika Volgina street, 12)

Наталья Васильевна Михайленко,

Доцент кафедры административной деятельности ОВД. Кандидат юридических наук.

Московский университет МВД России имени

В.Я. Кикотя. (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

natamvz@gmail.com

Елена Олеговна Бондарь,

Заместитель начальника кафедры административного права. Кандидат

юридических наук. Доцент Московский университет МВД России имени

В.Я. Кикотя (117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

bondar_elena@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

Для цитирования: Михайленко Н.В., Бондарь Е.О. Архитектура компетенций и навыков сотрудников органов внутренних дел в современных условиях // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 114-116.

Annotation. This article discusses the features of building the architecture of competencies and skills of employees of internal affairs bodies in the implementation of digitalization, which inevitably captures all new branches of life, their optimal regulation in the architecture of employee competencies. As a result, it is necessary to train highly qualified specialists, constantly exchange experience and information in real time. Approaches to localization of problems and ways of their solution are investigated.

Keywords: competence architecture, management, skills, digital transformation, information security

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются особенности выстраивания архитектуры компетенций и навыков сотрудников органов внутренних дел при реализации цифровизации, которая неизбежно захватывает все новые отрасли жизнедеятельности, их оптимальная регламентация в архитектуре компетенций сотрудников. В результате чего необходимо осуществлять подготовку высококлассных специалистов, постоянно обмениваться опытом и информацией в режиме реального времени. Исследуются подходы к локализации проблем и пути их решения.

Ключевые слова: архитектура компетенций, управление, навыки, цифровая трансформация, информационная безопасность

Цифровая трансформация неизбежно захватывает все новые сферы жизни, что и отражается на распространённости криминальных деяний, совершенных с использованием IT-технологий (далее ИКТ), они составляют всё большую долю в общей структуре преступности. Динамика ежегодного прироста фиксируется последние несколько лет. По статистике МВД России, за семь месяцев 2021 года произошло почти 320 тысяч киберпреступлений. Это на 16 % больше, чем за тот же период в прошлом году.

На этом этапе стадии трансформации институтов государственного управления, обусловленной развитием цифровых технологий, эффективность управления системы МВД России зависит от уровня результативности профессиональной деятельности руководителей и сотрудников и качества реализации решений, а потому требуется осмысление, теоретическое и практическое обоснование путей использования информационных технологий и их оптимальная регламентация в законах, архитектуре

компетенций, образовательном процессе и на практике.

Президентом Российской Федерации в выступлении на расширенной коллегии МВД России 3 марта 2021 года, отмечено, что бурное развитие цифрового пространства и интенсивная информатизация современного общества формирует серьезные угрозы использования информационных технологий и средств телекоммуникаций в противоправной деятельности, вопросы противодействия преступлениям в телекоммуникационных сетях, информационных системах и сети Интернет определены как приоритетные. Президентом сказано: «Ваша задача – эффективно ответить на этот криминальный вызов, защитить граждан и добросовестный бизнес, который активно осваивает цифровое пространство. Для этого важно своевременно информировать людей о способах защиты от мошенников, повышать профессиональную подготовку и техническое оснащение органов внутренних дел. И конечно, нужно наладить более четкое взаимодействие с банковским сообществом, интернет-провайдерами, операторами сотовой связи».[1]

В результате чего необходимо осуществлять подготовку и переподготовку специалистов в этой области, постоянно обмениваться опытом и информацией в режиме он-лайн. В этой связи требуется скоординированная работа между и внутри правоохранительных органов и соответствующих компетенций.

Происходящие технологические изменения оказывают влияние на структуру требований, предъявляемых к уровню квалификации руководителей и сотрудников ОВД. Внедрение цифровых технологий расширяет инструментарий работы, что требует обновления их архитектуры компетенций.

Основными элементарными элементами архитектуры компетенций руководителей и сотрудников органов внутренних дел является: управление изменениями, стратегическое мышление, лидерские качества, достижение результатов, коммуникационные навыки и межличностные отношения. Кроме того, развитие технологий ставит перед руководителями и сотрудниками задачи, которые требуют творческого подхода и готовности к сотрудничеству как с другими людьми, так и во взаимодействии с системами искусственного интеллекта. И высвобождается время для решения усложненных задач, требующих творческого подхода, с другой – нехватка специальных компетенций для работы в условиях цифровизации. Формирование, непрерывное совершенствование и наращивание компетенций руководителей ОВД – острая необходимость для успешной и продуктивной деятельности.

В результате проведенного анализа выявленных тенденций необходимо обозначить компетенции, и дополнить базовые знания и навыки в области ИКТ, усовершенствованными цифровыми компетенциями.

Основными знаниями, навыками необходимо обладать сотрудникам органов внутренних дел для оптимального обеспечения информационной безопасности:

- управление поступающей информацией (знания информационно-аналитических систем, обеспечивающих сбор, обработку, анализ и хранение данных; навыки владения основными методами, способами, средствами и системами сбора, обработки, анализа и хранения данных);
- принятие решений в условиях цифровизации;
- элементарная цифровая грамотность сотрудников ОВД;
- цифровое исполнение управленческих решений и планирование управления (знания основ проектного управления (методов и инструментов) с использованием цифровых технологий; планирование своей деятельности, в том числе в долгосрочной перспективе (день, неделя, месяц, год);
- цифровая безопасность (общие вопросы в области обеспечения информационной безопасности, систем безопасности, источников угроз, средств и методов защиты информации, мер противодействия внешним воздействиям; навыки работы с системами, обеспечивающими безопасность данных, и обеспечения соответствия основным нормативным требованиям информационной безопасности, в том числе защиты государственной тайны);
- этика цифровой трансформации (правила поведения, рисков и угроз в процессе использования цифровых технологий; навыки применения правил использования мер предосторожности при работе в цифровой среде);
- оказание цифровых государственных услуг и межведомственное взаимодействие (знания цифровых технологий оказания государственных и муниципальных услуг; навыки работы с системами электронного документооборота цифровых платформ; взаимодействия посредством цифровых сервисов (социальных сетей, мессенджеров, информационных порталов); анализа полученной информации).
- общие навыки - поставленная речь и логическое (по возможности грамотное) изложение своих мыслей и в текстах; - нестандартного мышления. Далее необходимо умение эффективной работы с первоисточником, использовать вспомогательные источники, например: судебная практика, иные нормативные акты и комментарии к ним. Усовершенствовать навык поиска информации в открытых источниках, в том числе сети Интернет, по средствам поисковых систем, социальных сетей и других публичных баз данных.

И это только общие базовые навыки и компетенции.

А для различных специалистов требуются специфические познания и понимание процессов. Все чаще возникает необходимость участия квалифицированных специалистов, например, при прове-

дении следственных действий, будь то допрос, осмотр или проверка показаний. При работе с лицами, обладающими специальными познаниями в сфере компьютерных технологий обеспечивает объективность полученных сведений, а также позволяет доступно для процессуалистов изложить технические процессы, с учетом терминологии и сленга, используемых в области вычислительной техники и программирования.

В этой связи требуется скоординированная работа внутри правоохранительной системы.

Многочисленный возросший объем задач определяет острую необходимость укрепления кадрового потенциала по данному направлению оперативно-служебной деятельности. Вопросы совершенствования кадровой политики и организации подготовки для органов внутренних дел специалистов в сфере информационных технологий приобретают все большую актуальность.

В результате проведенного анализа поступившей информации, выявленных тенденций необходимо синтезировать компетенции, и дополнить базовые требования к знаниям и навыкам в области ИКТ усовершенствованными цифровыми компетенциями.

В целях решения проблемы подготовки высококвалифицированных специалистов по противодействию преступлениям в сфере информационно-коммуникационных технологий в ряде учебных заведений системы МВД России, а в частности, в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя начиная с 2011 года осуществлена глобальная работа.

А именно, в виду появления новых вызовов и угроз национальной безопасности - роста преступлений, совершенных с использованием ИТТ (в сфере высоких технологий - преступные деяния с использованием пластиковых карт, банковского счета, сети «Интернет», средств мобильной связи и компьютерной техники, кражи в отношении электронных денежных средств, дистанционные мошенничества) были переработаны действующие и разработаны рабочие программы новых дисциплин. Число реализуемых дисциплин технического профиля увеличилось более чем в 2,5 раза. В настоящее время дисциплины, формирующие профессиональные компетенции составляют порядка 50 % от общего количества дисциплин, предусмотренных учебными планами.

Анализ предоставленной информации позволил выделить следующие положения совершенствования образовательного процесса в системе МВД России в условиях цифровой трансформации:

1. В рамках преподавания всех учебных дисциплин произошла оптимизация количества учебных часов, выделяемых на изучение дисциплин в сфере информационных технологий.

2. Дополнены темы выпускных квалификационных работ.

3. Введены новые дисциплины, такие как, например:

- Практикум по особенностям квалификации преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

- Актуальные проблемы квалификации и производства по делам о преступлениях в сфере информационных технологий (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя).

4. Разработаны и проводятся несколько раз в год курсы повышения квалификации для сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации (далее ОВД РФ):

- Повышение квалификации сотрудников ОВД РФ, занимающихся вопросами выявления и расследования преступлений, связанных с использованием криптовалют и других виртуальных активов» (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

- Спецкурс «Особенности квалификации преступлений в сфере компьютерной информации и преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий» (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя).

Таким образом, в свете рассматриваемой проблематики и основных трендов навыков и компетенций руководителей органов внутренних дел в условиях цифровизации и обеспечения информационной безопасности, важно понимание и формирование всего комплекса их, от самых распространенных и необходимых всем, до узкоспециализированных; научной преемственности и ее влияния на развитие и совершенствование «цифровой полиции» и архитектуры компетенций и навыков каждого сотрудника органов внутренних дел; участие в реформировании законодательства в указанной области; мер по адаптации закона и правоприменительной практики в условиях ускоренной цифровизации общества, а также другие актуальные проблемы цифровизации государственного управления.

Список литературы:

1. Расширенное заседание Коллегии МВД РФ март 2021 года - последние важные новости сегодня (kremlinrus.ru) <http://www.kremlinrus.ru/article/181/135503/>

2. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации <http://www.kremlinrus.ru/article/181/135503/>

3. Словарь управленческих терминов и определений [Электронный ресурс] / В. В. Кардашевский [и др.]. - М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. - 97 с.

4. Власов Б.Е. Программно-целевое управление в органах внутренних дел [Комплект] : учебное пособие. - М. : Акад. управления МВД России, 2018. - 117с.

УДК 342.951

ББК 67.401.031

НИОН: 2015-0055-2/21-026

MOSURED: 77/27-015-2021-02-225

© М.Н. Морозова, 2021

ON THE PROBLEM OF IMPROVING THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE FORM OF CONFISCATION OF THE SUBJECT OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE IN THE ILLEGAL USE OF A TRADEMARK

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ИСПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ КОНФИСКАЦИИ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРИ НЕЗАКОННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТОВАРНОГО ЗНАКА

Marina N. Morozova,

Postgraduate student of the department of administrative law
faculty of training of scientific-pedagogical and scientific personnel
Moscow university of the Ministry of internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya

Contacts: st. 20 January, 11, sq. 121, Mozhaik,

Moscow region, Russia, 143200

marinchaty.ru@bk.ru

Марина Николаевна Морозова,

Адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Контакты: ул. 20 Января, д. 11, кв. 121, Можайск, Московская область, Россия, 143200

marinchaty.ru@bk.ru

Научный руководитель: Бондарь Елена Олеговна, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс

Для цитирования: Морозова М.Н. К вопросу о совершенствовании исполнения административного наказания в виде конфискации предмета административного правонарушения при незаконном использовании товарного знака // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 117-120.

Annotation. In this article, the author examines the features of the execution of administrative punishment for the illegal use of a trademark in the form of confiscation of the subject of an administrative offense containing signs of counterfeiting. The article considers various scientific approaches to the understanding of confiscation as an administrative punishment, and points out the shortcomings of legal regulation associated with the lack of legislative consolidation of legal terms. As part of the research, a comparative legal analysis of the norms of the administrative legislation of the EAEU countries in the framework of enforcement proceedings is carried out. A number of problems of an applied nature in the field of execution of administrative penalties for illegal use of a trademark are noted, and ways of solving them are proposed.

Keywords: administrative punishment, confiscation, trademark, administrative offense, enforcement proceedings, counterfeit

Аннотация. В данной статье автором рассматриваются особенности исполнения административного наказания за незаконное использование товарного знака в виде конфискации предмета административного правонарушения, содержащего признаки контрафактности. В статье рассматриваются различные научные подходы к пониманию конфискации, как административного наказания, указываются недостатки правового регулирования, связанные с отсутствием законодательного закрепления юридических терминов. В рамках проводимого исследования проводится сравнительно-правовой анализ норм административного законодательства стран ЕАЭС в рамках исполнительного производства. Отмечается ряд проблем прикладного характера в области исполнения административного наказания за незаконное использование товарного знака, и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: административное наказание, конфискации, товарный знак, административное правонарушение, исполнительное производство, контрафакт

Основу правовой защиты общественных отношений в сфере использования товарного знака в различных его формах составляет трансотраслевое правовое регулирование, т.е. правовая защита обеспечивается путем привлечения лиц, незаконно использующих товарный знак к граж-

данской, уголовной или административной ответственности.

Применение различных видов административного наказания в административном праве за совершение административного правонарушения является реакцией государства на противоправное поведение субъектов права, которая выража-

ется в принуждении претерпевать неблагоприятные последствия имущественного и/или неимущественного характера.

Правовая охрана и защита общественных отношений в сфере использования товарного знака на сегодняшний день приобретает все большую актуальность, так как формы осуществления противоправных действий совершенствуются и действующее нормативное правовое регулирование реализации механизма привлечения к административной ответственности и исполнения наказания за незаконное использование товарного знака нуждается в совершенствовании, для достижения превентивной цели наказания. В качестве цели административного наказания рассматривается

Несовершенство исполнительного производства административного наказания создает прецеденты нарушения прав как правообладателей, так и лиц, незаконно использующих товарный знак, так как недостаточность правового регулирования приводит к невозможности реализации механизма правовой защиты исключительного права на товарный знак.

За незаконное использование товарного знака согласно ст.14.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] предусмотрена административная ответственность. Дефиниция объективной стороны правонарушения выражается в форме активного действия в виде размещения на товаре, упаковке, этикетке чужого товарного знака без соответствующего разрешения правообладателя исключительного права; демонстрация товара на рынках, ярмарках; производство и сбыт товара с незаконным использованием товарного знака; популяризация товара посредством средств массовой информации и сети «Интернет» и введение в гражданский оборот любым иным способом [8, с.348].

Санкция статьи устанавливает административное наказание в виде штрафа и конфискации предмета административного правонарушения, в данном случае таковым является товар, на котором имеется незаконно используемое обозначение.

Проблема конфискации предмета административного правонарушения неоднократно поднимается в исследованиях ученых-административистов. Данная проблема носит дискуссионный характер и не имеет однозначного подхода. По мнению Д.Н. Бахраха, конфискация рассматрива-

ется как административное наказание, применяемое к субъекту административного правонарушения и признанному виновным по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении [5, с.3].

И.В. Максимов, рассматривает конфискацию как ограничительную меру, направленную на частную собственность правонарушителя [6, с. 233].

Однако с этим мнением можно не согласиться, так как предмет правонарушения, предусмотренного ст.14.10 КоАП РФ не может признаваться собственностью правонарушителя. Фактически, предметом правонарушения признается вещь, товар, имеющий материальную природу, который находится в пользовании у субъекта административного правонарушения, однако сама вещь, при отсутствии на ней товарного знака не является предметом административного правонарушения. Под исключительным правом на использование товарного знака понимается право пользования, владения и распоряжения товарным знаком, а так как правонарушитель не является собственником нелегально используемого товарного знака, то товар не является его собственностью, что «de facto», не соответствует действительности.

Дефиниция ч.1 ст. 3.7 КоАП РФ определяет что понимается под конфискацией орудия и предмета административного правонарушения [2]. Однако, стоит отметить, что на сегодняшний день в законодательстве отсутствует правовая дефиниция «Орудие административного правонарушения» и «предмет административного правонарушения», что создает препятствия при правоприменении норм, регулирующих вопросы реализации санкций, предусмотренных за совершение административного правонарушения. [7, с.161].

Актуальность совершенствования нормативного правового регулирования конфискации товаров с незаконным использованием товарного знака объясняется несколькими факторами: во-первых, правовая защита товарного знака обеспечивается на основе норм гражданского законодательства, которое относит товарный знак к результатам интеллектуальной деятельности; во-вторых, согласно ч.1 ст.44 Конституции РФ [1] правовая охрана интеллектуальной собственности входит в предмет конституционно-правовой защиты, что подчеркивает важность общественных отношений в сфере обеспечения законности

использования товарного знака; в-третьих, административное наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения применяется исключительно судом и устанавливается соответствующим постановлением.

Исполнение постановления о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, определено ст.32.3 КоАП РФ [2]. Постановлением по делу об административном правонарушении, ответственность за которое установлена ст.14.10 КоАП РФ, решается вопрос о дальнейшей реализации вещей, которые были изъяты в ходе осуществления административного производства.

Согласно ст.28.3 КоАП РФ [2], протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст.14.10 КоАП РФ вправе составлять сотрудники органов внутренних дел, сотрудники таможенных органов и должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (далее – Роспотребнадзор), соответственно данные субъекты наделены полномочиями по осуществлению административного производства, в рамках которого применяется такая мера обеспечения как изъятие вещей и документов, которые являются орудием или предметом административного правонарушения. При подтверждении факта нелегального использования товарного знака, уполномоченными лицами составляется протокол об административном правонарушении и направляется материал для рассмотрения и принятия решения в суд.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст.14.10 КоАП РФ суд принимает решение, в котором указывается форма исполнения наказания в виде уничтожения товаров, с незаконным использованием товарного знака путем приведения такого имущества в полную негодность, в результате чего имущество не подлежит восстановлению и не может быть использовано по назначению.

Порядок уничтожения конфискованных предметов административного правонарушения установлен Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2019 г. № 1238 «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства» [4] Уполномоченным органом, осуществляющим контрольно-надзорные функции в сфере реализации и распоряжения конфиско-

ванным имуществом в ходе административного производства является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество). В рамках данного Постановления Правительства РФ предусмотрен перечень предметов, которые могут быть реализованы для дальнейшего использования, при соблюдении нескольких условий:

- по результатам экспертизы предмет соответствует требованиям технических регламентов;
- подтверждена безопасность предмета для жизни и здоровья человека;
- использование конфискованного предмета по прямому назначению
- произведена оценка рыночной стоимости конфискованного предмета.

В рамках исследования вопросов исполнения постановления о конфискации предметов административного правонарушения нами был проведен сравнительно-правовой анализ норм административно-деликтного законодательства государств, входящих в Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС) в области противодействия незаконному использованию товарного знака [9, с. 89]. В ходе исследования в части, касающейся исполнения постановления о конфискации предмета административного правонарушения как административного наказания и его дальнейшей реализации, нами был отмечен положительный опыт Республики Казахстан. В качестве санкции за незаконное использование товарного знака ст.158 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан

(далее – КоАП РК) [3] установлено аналогичное административное наказание в виде штрафа и конфискации предмета административного правонарушения. Однако в примечании к данной статье отражено положение о реализации конфискованных товаров с незаконным использованием товарного знака, предусматривающих передачу в собственность государства с целью использования конфискованных товаров в общественных интересах, путем передачи их в социальные учреждения.

По-нашему мнению, данный аспект является примером целесообразного использования товаров с незаконным использованием товарного знака, которые признаны безопасными для потребителей и не противоречат законодательству о защите прав потребителей.

На сегодняшний день в действующем постановлении Правительства РФ № 1238 отсутствует положение, определяющее возможность реализации товаров с незаконным использованием товарного знака в общественных интересах. Ежегодно в нашей стране уничтожается сотни тонн конфискованных товаров, надлежащего качества, общей стоимостью около 500 млн. рублей [10], которые могли бы быть использованы для

социально-нуждающихся категорий населения. По нашему мнению, необходимо внести изменения в действующее Постановление Правительства РФ «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства», а именно п.17 дополнить перечень такой категорией как «товары с незаконным использованием товарного знака, фирменного наименования, наименования места происхождения товара, географического указания».

Также дополнить данное Постановление Правительства РФ условиями, при которых возможно будет использование товаров с незаконным использованием товарного знака, а именно, внести изменения следующего характера в п.18. «При признании товара, по результатам экспертизы, указанного в п.17 настоящего Положения, обращенного в собственность государства, соответствующего требованиям технических регламентов, документам по стандартизации, а также при подтверждении его безопасности для жизни и здоровья человека и возможности использования по прямому назначению, а также при удалении с товара средства индивидуализации, которое было незаконно использовано Федеральным агентством может быть принято решение о реализации товара в общественных интересах.

В заключении отметим, что внесение данных изменений в нормативные правовые акты, определяющие порядок исполнительного производства о конфискации орудий и предметов административных правонарушений в рамках административного производства по делам об административных правонарушениях связанных с незаконным использованием товарного зна-

ка, позволит усовершенствовать правоприменительную деятельность уполномоченных органов в данном направлении, а также позволит разработать механизм целесообразного распоряжения с товарами, обращенными в собственность государства путем предоставления их социально-нуждающимся категориям граждан, с учетом условий, гарантирующих как правовую защиту правообладателя товарного знака, так и безопасность жизни и здоровья человека.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 года)
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ
3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=0;331581
4. Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2019 г. № 1238 «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства»
5. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. - М., 1999.
6. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. - М.: Норма, 2009.
7. Морозова Н.А. Особенности правового режима вещей и документов, изъятых в ходе производства по делу об административном правонарушении, в отношении которых должен быть решен вопрос об их конфискации. // Юридическая наука. 2015. №4 С.161-165
8. Морозова, М. Н. Совершенствование мер административной ответственности за незаконное использование товарного знака в России: современное состояние и перспективы развития / М. Н. Морозова // Актуальные вопросы применения норм административного права (Корневские чтения): V Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 16 апреля 2021 года / Сост. В.И. Ковшевацкий. – Москва: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2021. – С.348 (С. 347-349).
9. Морозова, М.Н. Сравнительно-правовой анализ административно-деликтного законодательства государств-членов ЕАЭС в сфере незаконного использования товарного знака / М. Н. Морозова // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2021. – № 1. – С. 86-90.
10. Росимущество уничтожило контрафакт на 500 млн. рублей. URL: <https://www.rosim.ru/press/news/354748>

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE IMPLEMENTATION OF OPERATIONAL INVESTIGATIVE ACTIVITIES

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Shamil M. Nuradinov,

Doctor of Law, Professor, Honored Employee of the Internal Affairs Bodies

Lev L. Tuzov,

Doctor of Law, Professor

Шамиль Магомедович Нурадинов,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный сотрудник органов внутренних дел

Лев Львович Тузов,

доктор юридических наук, профессор

Для цитирования: Нурадинов Ш.М., Тузов Л.Л. Конституционно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С.121-124.

Annotation. The guarantee of the protection of human and civil rights and freedoms in the implementation of operational investigative activities is that this activity is carried out strictly in accordance with the Constitution of the Russian Federation and in compliance with the principles of legality. This article is devoted to ensuring the rights and freedoms of man and citizen in the implementation of operational investigative activities.

Keywords: rights, freedoms, person, citizen, protection, activity, state, law and order, provision, operational and investigative activities

Аннотация. Гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности является то, что данная деятельность осуществляется строго в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с соблюдением принципов законности. Данная статья посвящена обеспечению прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: права, свободы, человек, гражданин, защита, деятельность, государство, правопорядок, обеспечение, оперативно-розыскная деятельность

Сущность прав и свобод человека выражается в его возможностях и притязаниях при взаимодействии с другим людьми и государством в целом. Эти возможности и притязания выражаются в большом наборе форм допустимого с точки зрения права поведения, обеспечивающего полноту индивидуального развития личности. Российский правопорядок исходит из примата конституционных прав и свобод человека и гражданина. Любые виды деятельности, так или иначе вторгающиеся в сферу беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод личности, допустимы только применительно к каким-то к необходимости обеспечить реализацию публичных интересов, в частности, обеспечить над-

лежащий правопорядок. Подобная деятельность требует внешнего и внутреннего контроля, должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями и ограничениями, которые установлены в законодательстве, что имеют прямое отношение к правоохранительной деятельности в целом и оперативно-розыскной деятельности в частности.

Осуществление оперативно-розыскных мероприятий часто сопряжено с затрагиванием прав и свобод множества лиц, многие из которых не имеют никакого отношения к преступной деятельности. В этой связи возникает очевидных конфликт публичного интереса по обеспечению правопорядка посредством проведения оперативно-розыскных

мероприятий и частного интереса неприкосновенности личной сферы гражданина. Необходимость разрешения этого конфликта с минимальными издержками составляет ключевую сложность правового регулирования и правоприменения в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Ограничения прав человека и гражданина вызваны государственной и общественной необходимостью, имеют под собой достаточные основания для существования. Под предлогом государственной и общественной необходимости, тем не менее, могут вводиться излишние ограничения, целью которых может являться ликвидация политической конкуренции, узурпация власти, личное обогащения. Данные интенции недопустимы в правовом государстве. Полагаем, попытки реализации подобных правовых новаций должны находить неодобрение институтов гражданского общества.

Оперативно-розыскные мероприятия по своей природе предназначены для быстрого обеспечения правопорядка, для решения задач пресекаательно-предупредительного характера, для сбора процессуально значимой информации. Они не могут вторгаться в сферу реализации конституционных прав и свобод личности. Необходимость в тех или иных случаях ограничивать реализацию прав и свобод граждан не может служить основанием для произвольных действий и злоупотреблений, которые вполне могут иметь место, если не установить разумный контроль.

Ключевой основой оперативно-розыскной деятельности является принцип законности. Нормативным выражением данного принципа является ст. 5 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, положения которой основаны на примате личной сферы частного лица при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и недопустимости нелегальных действий в её рамках. Это означает, что не только нелегальные, но и произвольные действия представляют явное нарушение правовых основ оперативно-розыскной деятельности. Правовой гарантией реализации этих принципиальных оснований является возможность обжалования любых действий органов государственной власти в рамках осуществления ими оперативно-розыскной деятельности, в том числе и в судебном порядке.

Конституция Российской Федерации² устанавливает важнейшие принципы отношений между правоохранительными органами и гражданами в сфере борьбы с преступностью (ст.ст. 2, 19, 23, 25, 46, 55). Ряд других конституционных норм регламентирует условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан (ч. 2 ст. 23 и ст. 25).

Законодательство Российской Федерации определило руководящие начала деятельности оперативных аппаратов, в числе которых главенствующая и фундаментальная роль принадлежит конституционному принципу законности. Трактовка данного принципа относительно оперативно-розыскной деятельности была объектом внимания многих специалистов и учёных, указывающих на особую важность принципа законности применимо к оперативно-розыскной деятельности, которая:

1. осуществляется в основном негласно, в связи с чем усложняются процессы контроля;
2. связана с неизбежным вмешательством оперативных аппаратов в сферу прав и интересов граждан и организаций.

Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации все государственные органы действуют исключительно на основе закона. Это конституционное требование в полной мере распространяется на оперативно-розыскную деятельность.

Непосредственное отношение к организации контроля имеет обеспечение исполнения положений о конституционно-правовом статусе личности, которые определяют основные права и свободы человека и гражданина.

Данные положения конституционного права распространяются также и на объекты оперативной работы, на конфидентов и сотрудников оперативных аппаратов. Законодатель предусматривает их ограничение (в т.ч. и в процессе негласной разведывательной деятельности конфидентов) только в исключительных случаях для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При планировании оперативно-розыскной деятельности следует предусмотреть, помимо прочего, средства обеспечения соблюдения основных конституционных положений, а также прав и свобод

всех участников данных действий; следует также обеспечить соблюдение тактических принципов, наряду с принципами конспирации, а также сочетания в ходе работы гласных методов с негласными. Особо следует рассмотреть такие принципы, как необходимость сосредоточения усилий на основном участке работы при экономии сил на сопутствующих направлениях, а также принцип неожиданности.

Специальной нормой законодательно закреплены условия и установлен порядок для судебного рассмотрения данных об ограничении прав, предусмотренных для граждан конституционно, возникшем в процессе оперативно-розыскных мероприятий.

Согласно общеустановленному порядку, материалы дела по возникшему в ходе проведения оперативно-розыскной работы ограничению закрепленных Конституцией РФ³ прав гражданина, рассматриваются в судебном порядке по месту проведения таких мероприятий, либо, с привязкой к месту расположения осуществлявшего оперативно-розыскные мероприятия органу, который выступил с ходатайством об их проведении.

Условия для выдачи разрешений на проведение оперативно-розыскных действий, а также, перечень судей, имеющих данное право, установлены не нормативным правовым актом, а Постановлением Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением ст. 23 и ст. 25 Конституции Российской Федерации»⁴.

В соответствии с установленным порядком, направленное в суд ходатайство об ограничении прав и свобод гражданина, установленных конституционно-правовым регулированием, с предоставлением оперативных данных рассматривается судьей не в ходе судебного рассмотрения, а также, без присутствия лица, чьи конституционные права ограничены.

Согласно общеустановленным правилам, судебная процедура, в ходе которой судьей единолично (без установленного уголовным процессом заседания суда) рассматривается ходатайство и оперативные материалы, направленные осуществляющим оперативно-розыскные мероприятия органом, проверена Конституционным Судом РФ на соответствие Конституции Российской Федерации и при-

знана, как не противоречащая конституционному праву. При этом лица, в отношении которых возможно ограничение конституционных прав и свобод, не вызываются на заседание.

Таким образом, судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью в силу уже отмеченных ст. 23 и ст. 25 Конституции Российской Федерации, а также ч. 2 ст. 8 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵ присутствует не только в аспекте обжалования действий оперативных сотрудников правоохранительных органов, но и на стадии согласования.

Однако, как показывает практика, подобный контроль носит формальный характер. И этот факт является следствием специфики оперативно-розыскной деятельности, её преимущественно негласного характера.

Безусловно, личная сфера любого человека должна защищаться правоохранительными органами в силу прямого конституционно-правового указания. С другой стороны, без её разумного ограничения невозможно осуществление реальной правоохранительной деятельности, деятельности, в которой преобладает нацеленность на результат, на борьбу с преступностью, а не просто выполнение установленных процедур и формальностей.

В данном случае возникает проблема меры вмешательства правоохранительных органов в личную сферу с целью осуществления эффективной борьбы с преступностью. По логике вещей необходимо установить критерии допустимости ограничения конституционных прав в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности и критерии определения меры допустимого вмешательства оперативных органов в личную сферу.

Иными словами, отсутствует состязательность, что в условиях формальности судебного контроля предоставляет оперативным органам возможности для злоупотреблений. С другой стороны, если процесс согласования станет состязательным, то нивелируется сам смысл оперативно-розыскного мероприятия, поскольку лицо, в отношении которого оно планируется, сможет предпринять меры по утаиванию значимой информации.

Как бы то ни было, описанную проблему сложно разрешить приемлемо, т.е. таким образом, чтобы высокий конституционный стандарт правовой за-

щищённости личной сферы любого человека (частная жизнь, неприкосновенность жилища, личная тайна и т.д.) мог сочетаться с негласными методами оперативно-розыскной деятельности. Похоже, в данном случае имеет место явный конфликт частных интересов граждан по сохранению неприкосновенности личной сферы и публичных интересов правоохранительных органов по обеспечению правового порядка, который почти всегда и чисто формально разрешается в пользу вторых.

В заключении отметим, что судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью в силу ст. 23 и ст. 25 Конституции Российской Федерации⁴ и ч. 2 ст. 8 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶ присутствует не только в аспекте обжалования действий оперативных сотрудников правоохранительных органов, но и на стадии согласования оперативно-розыскных мероприятий. В таких случаях возникает проблема меры вмешательства правоохранительных органов в личную сферу с целью осуществления эффективной борьбы с преступностью. Практика показывает, что в процессе согласования допустимости вмешательства в личную сферу суд руководствуется общими соображениями, по сути, полагаясь на правомерность вмешательства и почти всегда соглашаясь с оперативным органом о целесообразности вмешательства. Эту проблему сложно разрешить таким образом, чтобы высокий конституционный стандарт правовой защищённости личной сферы любого человека (частная жизнь, неприкосновенность жилища, личная тайна и т.д.) мог сочетаться с негласными методами оперативно-розыскной деятельности, поскольку в данном случае имеет место явный конфликт частных интересов граждан по сохранению неприкосновенности личной сферы и публичных интересов правоохранительных органов по обеспечению правового порядка, который почти всегда и чисто формально разрешается в пользу вторых. В связи с этим пред-

ставляется необходимым установить критерии допустимости ограничения конституционных прав в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности и критерии определения меры допустимого вмешательства оперативных органов в личную сферу.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
2. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об оперативно-розыскной деятельности»
3. Федеральный закон «О полиции» (в ред. от 11.06.2021) от 07.02.2011 № 3-ФЗ
4. Приказ МВД России от 01.04.2014 № 199 (ред. от 17.04.2017) «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств»

¹Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об оперативно-розыскной деятельности» // www.consultant.ru

²Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // www.consultant.ru

³Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // www.consultant.ru

⁴Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // www.consultant.ru

⁵Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об оперативно-розыскной деятельности» // www.consultant.ru

⁶Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об оперативно-розыскной деятельности» // www.consultant.ru

**THE CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVING JUDICIAL CONTROL OVER
THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIVITIES OF THE POLICE**

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ**

Anna V. Olshevsckaya,

Associate Professor of the Department of Administrative Law, Candidate of Legal Sciences.

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

Anna-olshevskaya@mail.ru

Oxana M. Popovich,

Associate Professor of the Department of Administrative Law, Candidate of Legal Sciences.

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

oxana_popovich@mail.ru

Анна Владимировна Ольшевская,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России

имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

anna-olshevskaya@mail.ru

Оксана Михайловна Попович,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России

имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность: 12.00.08 - уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

12.00.14 - административное право; административный процесс

Рецензент: профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Шурухнова Диана Николаевна

Для цитирования: Ольшевская А.В., Попович О.М. Современное состояние и пути совершенствования судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 125-127.

Annotation. The author considers the possibility of judicial appeal against normative acts and illegal actions (inaction) of police bodies and officials as the most important guarantee for the protection of the rights of citizens and legal entities. According to the author, the current state of legal regulation of this area is a reflection of the significantly complicated social relations in recent years. The legal essence and role of judicial control over the administrative and legal activities of the police should be rethought both taking into account the laws of development of legislation and taking into account the prospects for its further improvement.

Keywords: judicial control, supervision, police, administrative and legal activities, legality

Аннотация. Научная статья посвящена вопросам судебного обжалования нормативных актов и неправомерных действий (бездействия) органов и должностных лиц полиции. Автор рассматривает этот правовой инструмент в качестве важнейшей гарантии защиты прав граждан и юридических лиц. По мнению автора, нынешнее состояние правового регулирования данной сферы явилось отражением значительно усложнившихся в последние годы общественных отношений. Правовая сущность и роль судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции должны быть переосмыслены как с учётом закономерностей развития законодательства, так и с учётом перспектив его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: судебный контроль, надзор, полиция, административно-правовая деятельность, законность

Социальные потрясения, переживаемые российским обществом, такие как пандемия коронавирусной инфекции и введённый для её противодействия карантин, рост безработицы, экономический кризис – всё это не может не сказываться на общественных отношениях с участием органов

полиции. Как правило, эти отношения несут в себе юридический конфликт и потенциальную угрозу неправомерного ущемления прав и свобод человека и гражданина.

В связи с отмеченными обстоятельствами актуализируются проблемы судебного контроля за

административно-правовой деятельностью органов полиции. Однако, обширность и динамичность складывающихся в этой сфере общественных отношений, возникновение многочисленных правовых споров, требующих своего эффективного и своевременного разрешения, не соотносятся с недостаточной степенью регламентации данных вопросов на законодательном уровне.

В научной литературе проблематике судебного контроля за административно-правовой деятельностью органов полиции также уделено весьма скромное внимание. Можно говорить о практически полном отсутствии специальных обстоятельных исследований данной темы, что явно не соответствует роли и значению этого правозащитного инструмента.

Судебный контроль за административно-правовой деятельностью полиции можно охарактеризовать как обличенную в процессуальную форму гарантию защиты прав граждан и юридических лиц, реализуемую посредством судебного обжалования действий (бездействия) органов и должностных лиц полиции. Так, С.А. Грачева, рассматривая явление судебного контроля как судебной функции и анализируя эволюцию представлений о ней в русле конвергенции правовых систем, указывает на два её понимания. С одной стороны, судебный контроль служит обеспечению иерархического порядка правового регулирования (воплощая его нормоконтрольный ракурс). С другой стороны, названная судебная функция может идентифицироваться при внимании к ней как составляющей судебного гарантирования и защиты прав и свобод (средству правовой защиты)[1].

Социальные предпосылки правового механизма судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции состоят в необходимости восстановления нарушенных нормативными актами и действиями органов и должностных лиц полиции общественных отношений, которое достигается посредством судебной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Значение судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции состоит в том, что его применение позволяет защитить права граждан и юридических лиц, а также повысить эффективность деятельности органов полиции.

Судебный контроль правомерно рассматривать в качестве вида государственного контроля. Характерными чертами государственного контроля выступает то, что органы, его осуществляющие: реализуют цели по обеспечению законности и целесообразности в сфере государственного управления; наделены властными полномочиями; характеризуются организационной обособленностью в системе органов исполнительной власти России[2].

Деятельность полиции может быть эффективна только при соблюдении законности и дисциплины со стороны сотрудников полиции. В этой связи в системе МВД России проводится целый комплекс правовых, воспитательных, а также организационных мероприятий, направленных на укрепление требований законности и поддержание служебной дисциплины.

Требования законности касаются различных аспектов государственной деятельности, а также ключевых вопросов правоприменительного процесса в сфере охраны и защиты прав и свобод граждан. Без сформированного режима законности, как в институциональном, так и в функциональном аспектах говорить об эффективной системе охраны и защиты прав и свобод граждан не представляется возможным[3].

Социальная ценность и назначение правового регулирования вопросов судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции заключаются в приведении общественных отношений в состояние, при котором права и законные интересы граждан и юридических лиц были бы защищены и реализованы наиболее полным образом.

В настоящее время правовое регулирование складывающихся в рассматриваемой сфере общественных отношений осуществляется законодателем посредством норм различной отраслевой принадлежности. Функция судебного контроля за деятельностью полиции оговорена в ст. 51 и ст. 53 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[4]. Механизм судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции регламентирован нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ[5], которые можно рассматривать как принадлежащие к обособленному правовому институту. При этом, в настоящее время

отсутствует легальное определение административных споров, что негативно влияет на правовой механизм судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции.

Административный спор представляет собой правовой конфликт, имеющий место в связи с разногласиями в трактовке законодательства и в связи с выполнением его требований. Административные споры могут быть разрешены как юрисдикционными органами, так и во внесудебной форме. Так, активное развитие и применение на практике внесудебной формы обжалования нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти и их должностных лиц призваны снизить нагрузку на российскую судебную систему. Разногласия между органами государственной власти и гражданами должны разрешаться, прежде всего, в ходе производства по жалобам. В свою очередь, в судебном порядке следует рассматривать лишь наиболее значимые правовые конфликты, связанные с пониманием норм федерального законодательства.

Действующее законодательство не позволяет наиболее полным образом раскрыть потенциал судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции. Решение этой проблемы видится в дальнейшем расширении сферы применения механизмов досудебной защиты нарушенных прав и законных интересов. Так, в частности, А.В. Красюков предлагает «разрешить использовать дополнительные доказательства в суде только в случае обоснования невозможности их представления в досудебных процедурах»[6]. Это предложение вполне оправдано и его реализация способствовала бы расширению сферы досудебного урегулирования разногласий, возникающих в том числе с участием органов и должностных лиц полиции. Действительно, примером подобного злоупотребления является ситуация, при которой документы, истребованные органами полиции, не были представлены гражданином, но оказались заявлены в качестве доказательств при рассмотрении дела в суде. В этом случае суд должен уделить особое внимание формулировкам, указанным в требованиях сотрудников полиции, поскольку при неконкретности истребуемых документов о злоупотреблении со стороны граждан говорить вряд ли возможно.

Кроме того, в законодательстве должен быть чётко прописан правовой механизм, включающий административные процедуры реализации решений, принятых судом в ходе осуществления контроля и надзора за деятельностью полиции.

Таким образом, нынешнее состояние правового регулирования рассматриваемой сферы явилось отражением значительно усложнившихся в последние годы общественных отношений. Правовая сущность и роль судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции нуждаются в дальнейшем осмыслении как с учётом закономерностей развития законодательства, так и с учётом перспектив его совершенствования.

Обобщая вышеизложенное, представляется возможным сделать следующий вывод. Положения бланкетной нормы Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» о судебном контроле за административно-правовой деятельностью полиции довольно фрагментарно подкреплены и развиты в действующем законодательстве. Это в значительной степени нивелирует значение контрольно-надзорной деятельности суда в указанной сфере. В связи с чем необходима более детальная регламентация указанных вопросов, в частности, посредством разработки четкого правового механизма, включающий административные процедуры реализации решений, принятых судом в ходе осуществления контроля и надзора за деятельностью полиции.

Список литературы

1. Грачева, С. А. Судебный контроль: средство правовой защиты или правообразования? (К вопросу о конституционных признаках оптимальной модели) / С.А. Грачева // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 58-77.
2. Тарасов, А. М., Тарасов, Ю. А. Субъекты государственного контроля за деятельностью МВД России / А.М. Тарасов, Ю.А. Тарасов // Российский следователь. 2018. № 5. С. 69-74.
3. Бондарь, И. В. К вопросу о принципе законности и проблемах его реализации в административной деятельности полиции / И.В. Бондарь // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 9-13.
4. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.
6. Красюков, А. В. Влияние судебной практики на процесс доказывания в налоговом правоприменении / А. В. Красюков // Налоги. – 2014. – № 3. – С. 35-38.

**PROBLEMS OF COUNTERING UNMANNED AERIAL VEHICLES IN THE
ACTIVITIES OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES**

**ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ БЕСПИЛОТНЫМ ЛЕТАТЕЛЬНЫМ
АППАРАТАМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Rostislav N. Samoilyuk,

head of the International interdepartmental center for training and retraining specialists in the fight against terrorism and extremism, PhD in law
(All-Russian Institute for advanced training of the Ministry of internal Affairs of Russia)

(142008, Domodedovo, Pihovaya str., 3)

roman7771777@yandex.ru

Andrey V. Michailov,

head of the Department of Tactical and Special Training and Operational Planning of the International Interdepartmental Center for Training and
Retraining of specialists in the fight against terrorism and extremism,

(All-Russian Institute for advanced training of the Ministry of internal Affairs of Russia)

(142008, Domodedovo, Pihovaya str., 3)

andr.mihajlov2013@yandex.ru

Ростислав Николаевич Самойлюк,

начальник международного межведомственного центра подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и
экстремизмом, кандидат юридических наук

(Всероссийский институт повышения квалификации МВД России)

(142008, г. Домодедово, ул. Пихтовая, 3)

roman7771777@yandex.ru

Андрей Владимирович Михайлов,

начальник кафедры тактико-специальной подготовки и оперативного планирования международного межведомственного центра
подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом,

(Всероссийский институт повышения квалификации МВД России)

(142008, г. Домодедово, ул. Пихтовая, 3)

andr.mihajlov2013@yandex.ru

Для цитирования: Самойлюк Р.Н., Михайлов А.В. Проблемы противодействия беспилотным летательным аппаратам в деятельности
органов внутренних дел // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 128-133.

Annotation. The relevance is determined by the fact that today in the conditions of the metropolis there is an acute issue related to the use of unmanned aerial vehicles that are not registered in the manner prescribed by law, which in turn is a threat to public safety in airspace, especially when making flights of Russian aviation (hereinafter - rosaviation) and conducting events with a massive accumulation of people. Problem setting. The authors attempt to determine the range of measures aimed at countering threats to public safety associated with the use of unmanned aerial vehicles. The emergence of threats, firstly, is associated with problems of legislative regulation in the activities of law enforcement agencies, and secondly, the lack of special equipment, specialists and their special training in countering unmanned aerial vehicles. The purpose of the study: to determine ways to increase the effectiveness of countering unmanned aerial vehicles not registered in the manner prescribed by law in the activities of law enforcement agencies. Research methods: in the process of writing a scientific article, the authors used a variety of methodological tools. Among the main methods of cognitive activity, the structural basis is formed by the logical method, methods of regulatory legal and comparative legal analysis. Results and key findings. A legal assessment of Russian legislation regulating the implementation of unmanned aerial vehicle flights and an assessment of the degree of danger of using unmanned aerial vehicles for society is given, taking into account foreign experience. The main problems associated with counteracting unmanned aerial vehicles were identified and ways to increase efficiency were proposed.

Keywords: unmanned aerial vehicle, aviation technical means, airspace, public safety, threats, ways to improve efficiency, activities of internal affairs bodies

Аннотация. Актуальность исследования определена тем, что на сегодняшний день в условиях мегаполиса остро стоит вопрос, связанный с использованием беспилотных летательных аппаратов, не зарегистрированных в установленном законом порядке, что, в свою очередь, является угрозой для авиационной безопасности в воздушном пространстве, особенно при совершении полетов российской авиации (далее – Росавиации) и общественной безопасности при проведении мероприятий с массовым скоплением людей. Постановка проблемы. Авторами предпринимается попытка определить круг мер, направленных на противодействие угрозам авиационной и общественной безопасности, связанным с применением беспилотных летательных аппаратов. Во-первых, возникновение угроз связано с проблемами законодательного регулирования в деятельности органов внутренних

дел, а во-вторых, с отсутствием специальных средств, специалистов и их специальной подготовки по противодействию беспилотным летательным аппаратам. Цель исследования: определить пути повышения эффективности противодействия беспилотным летательным аппаратам, не зарегистрированным в установленном законом порядке, в деятельности органов внутренних дел.

Методы исследования: в процессе написания научной статьи авторами использовался разнообразный методологический инструментарий. Среди основных методов познавательной деятельности структурную основу формируют логический метод, методы нормативно-правового и сравнительно-правового анализа. Результаты и ключевые выводы. Дана правовая оценка российского законодательства, регламентирующего выполнение полетов беспилотных летательных аппаратов, и оценка степени опасности использования беспилотных летательных аппаратов для общества с учетом зарубежного опыта. Определены основные проблемы, связанные с противодействием беспилотным летательным аппаратами, и предложены пути повышения эффективности.

Ключевые слова: беспилотный летательный аппарат, авиационно-техническое средство, воздушное пространство, авиационная безопасность, общественная безопасность, угрозы, пути повышения эффективности, деятельность органов внутренних дел

Процесс конституционного развития, по своей сути, является отчасти, процессом революционным. Революционное конституционное развитие представляет собой прерывистый процесс, складывающийся из ряда периодов, которые проживает народ между принятием революционных конституций. Особенностью революционных конституций является то, что их возникновение обусловлено необходимостью официального закрепления революционных преобразований. Революционные события в данном случае предшествуют конституционному регулированию, предполагающему сознательное целенаправленное воздействие народа на процесс своего развития во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и в сфере высоких технологий.

Стремительное развитие беспилотной индустрии, начавшийся во втором десятилетии нашего века, оправдывает самые смелые прогнозы. Количество беспилотных летательных аппаратов в мире продолжает расти, счет идет уже на десятки миллионов. В России, по оценкам специалистов Росавиации, их насчитывается более двадцати тысяч [5]. При этом речь идет о беспилотных летательных аппаратах массой от 0,25 до 30 кг, большинство из которых составляют потребительские бюджетные модели стоимостью до 10 тысяч рублей.

При создании беспилотного летательного аппарата очень активно используются самые современные достижения научно-технического прогресса, в связи с чем постоянно расширяется перечень решаемых ими задач.

Помимо того, что беспилотные летательные аппараты давно поставлены на вооружение правоохранительных структур большинства развитых стран мира (Бразилии, Турции, Австралии, Германии, Канады, Индии и США) [6], они все больше используются в самых разных сферах деятельности человека, позволяя эффективно осуществлять картогра-

фирование, мониторинг, контроль строительства, доставку грузов, ретрансляцию сигналов, осуществлять обработку сельскохозяйственных культур [2, с. 252] и выполнять другие функции.

Один и тот же беспилотный летательный аппарат с помощью комплекта сменного оборудования (полезных нагрузок) может быть использован для выполнения разных заданий.

Многочисленные беспилотные летательные аппараты, собранные в «стаи» на принципах роевого интеллекта с распределенными функциями и способные к самоорганизации в процессе выполнения, смогут выполнять самые сложные и объемные задачи, например организовать атаку военного объекта с воздуха.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопросов противодействия беспилотным летательным аппаратам, на наш взгляд, необходимо сформировать общее представление, что понимается под беспилотным летательным аппаратом и дать определение самого термина.

Беспилотный летательный аппарат (далее – БЛА или беспилотник) – это авиационное техническое средство многоцелевого применения без пилота на борту, имеющее собственный двигатель и управляемое программой либо дистанционно (оператором с пульта управления). Более точное название определено в нормативных правовых документах в сфере авиации, а именно беспилотное воздушное судно [3,4].

Вместе с новыми возможностями, которые предоставляют человеку масштабное внедрение БЛА, появляются и новые риски. Помимо использования в военных конфликтах в качестве многофункционального боевого средства БЛА и в мирной жизни порождают новые потенциальные угрозы авиационной и общественной безопасности, жизни и здоровью людей, их имуществу, особенно внутри мега-

полисов с их сложной инфраструктурой и высокой концентрацией населения.

Основанием для такого вывода является постоянный рост количества нарушений порядка использования воздушного пространства БЛА. Только в России, согласно информации Ространснадзора, ежегодно их фиксируется уже несколько сотен. По статистике примерно 60% инцидентов – это нарушение правил аэронавигации, а 40% – криминальная или другая нелегальная активность [7].

В научной статье мы постараемся оценить степень опасности использования незарегистрированных БЛА для общества и систематизировать их угрозы общественной безопасности для наиболее сложных условий мегаполиса, а также определить меры по противодействию таким угрозам.

Столкновение с человеком обычного БЛА массой 1,5-2 кг, летящего со скоростью пятьдесят километров в час, является опасным, вполне вероятно, когда БЛА управляет неквалифицированный внешний пилот. В социальных сетях легко можно найти множество видеороликов на данную тему. К примеру, в 2017 году в Японии потерявший управление БЛА ранил шестерых человек [8]. Тем не менее во всем мире БЛА регулярно появляются над улицами, заполненными людьми, туристическими и другими объектами, такими, как Эйфелева башня и Нотр-Дам во Франции, Колизей в Италии, Белый дом в США и т.д.

Что касается территории Российской Федерации, то активно ведется работа по противодействию незарегистрированных беспилотных летательных аппаратов. Так, неоднократно задерживались владельцы таких аппаратов за попытки запуска их над Кремлем и в местах массового скопления людей. Большое количество БЛА можно объяснить желанием граждан, использующих такие БЛА, получить эксклюзивные кадры, заставляя выполнять полеты в недопустимой близости от предмета съемки. Известен ряд случаев причинения БЛА ущерба всемирно известным зданиям, таким, как Миланский собор, Сиднейская опера или небоскреб в Тайбее. Имеются случаи неудачного использования БЛА на мероприятиях внутри зданий с нанесением травм посетителям. Особое беспокойство вызывают полеты вблизи аэропортов и над особо охраняемыми объектами, там где они законодательно запрещены,

а именно: АЭС, плотинами, военными базами, предприятиями топливно-энергетического комплекса и т.д.

Попадания в уязвимые места предприятий БЛА могут инициировать техногенные аварии и пожары на опасных производствах. В 2015 году беспилотник оставил без электричества тысячи жителей в Лос-Анжелесе [9], устроив короткое замыкание линии электропередач.

Активисты Гринпис направили беспилотный летательный аппарат в виде «Супермена» на территорию французской АЭС «Бюже» с целью доказать ее уязвимость.

Казалось бы, здания станций строят так, чтобы они выдерживали удар самолета, но на самом деле последствия могут оказаться серьезными, поскольку у хозяев беспилотника могут оказаться схемы расположения наиболее чувствительных к воздействию элементов АЭС [10].

БЛА создают реальную угрозу воздушному движению и авиационной безопасности, под которой следует понимать такое состояние системы авиации, в котором риски, связанные с эксплуатацией воздушных судов или непосредственно поддерживающей их, снижены и контролируются до приемлемого уровня. Работа крупных аэропортов (Франкфурт, Гатвик и др.) уже не раз приостанавливалась из-за появления неопознанных беспилотников. Например, в Германии 2018 году они были замечены службами воздушного движения в запретных зонах аэропортов 158 раз, что вдвое больше, чем в предыдущем.

Рассматривая все эти примеры угроз БЛА, необходимо отметить, что одной из серьезных проблем использования БЛА является то, что неоднократно происходят случаи, когда пилоты гражданских и военных самолетов, чаще всего при заходе на посадку, наблюдали мелькнувшие вблизи БЛА и неопознанные воздушные суда, идентифицировать которые не могли из-за небольших размеров и малого времени наблюдения, а в двух случаях зафиксированы попадания БЛА в элементы конструкции.

Столкновение с БЛА создает серьезную опасность для крупных воздушных судов, поскольку беспилотные летательные аппараты могут попасть в двигатель или пробить остекление кабины, что может привести к катастрофе самолета.

Одним из эффективных путей противодействия таким БЛА является размещение вокруг аэропортов специального оборудования, чтобы принудительно сажать беспилотники, проникнувшие на запретную для них территорию. Однако на сегодняшний день в России на аэродромах нет специальных подразделений и средств по борьбе с беспилотными аппаратами-нарушителями, а также отсутствуют механизмы законодательного регулирования в данной сфере. Данный вопрос необходимо изначально проработать на законодательном уровне и только после этого создавать такие подразделения, проводить их обучение и закупать специальные системы по противоборству с БЛА.

Использование незарегистрированных БЛА также является проблемным аспектом в деятельности спасательных подразделений и пожарных. Несанкционированные полеты беспилотников (чаще всего принадлежащих различным СМИ) во время фото- и видеосъемки стихийных бедствий представляют опасность для всех авиационных средств пожаротушения и создают непреднамеренные помехи в каналах управления БЛА, использующихся в интересах подразделений, ликвидирующих ЧС.

Одним из эффективных путей решения этой проблемы в первую очередь является согласование вопроса использования БЛА представителями СМИ и сотрудниками МЧС России при ликвидации последствий аварий и катастроф, а также издание нормативного правового акта, регламентирующего порядок такого взаимодействия.

Еще одним актуальным и проблемным направлением незаконного использования БЛА является сфера преступной деятельности. Преступники одними из первых взяли на вооружение новые технологии и давно оценили преимущества, предоставляемые БЛА. К примеру, «сцилийская мафия» ещё четверть века назад организовала собственные исследования по поиску способов доставки взрывных устройств по воздуху.

Число преступлений с использованием БЛА растет быстрыми темпами. Так, в Англии только за 2020 год рост преступлений с использованием БЛА составил 352% [1, с. 335]. К основным видам преступлений относятся: доставка запрещенных препаратов и средств связи в исправительные учреждения, контрабанда наркотиков, слежка за объектами

для совершения преступлений и действиями полиции, съемка чужой частной жизни днем и ночью, в том числе в инфракрасном диапазоне.

Совсем недавно стало известно об использовании БЛА для решения хакерских задач. Такие БЛА начинены электроникой, позволяющей перехватывать сигналы GSM- и Wi-Fi-сетей. Система в состоянии имитировать базовую станцию сотовой связи, забирая на себя весь абонентский трафик. Аналогичным образом обеспечивается возможность перехвата управления и перенацеливания чужих БЛА, осуществляющих доставку ценных грузов.

Наибольшую опасность представляет применение БЛА в террористических целях. Даже коммерчески доступные модели становятся вполне ощутимой опасностью для общества, поскольку относительно небольшой серийный аппарат может причинить значительный ущерб, как средства группового или массового поражения в местах массового скопления людей. Спецслужбы Германии выявили целую сеть исламских террористов, готовивших нападения с использованием самодельных БЛА. В результате спецоперации были конфискованы технические средства, материалы и чертежи.

Оказание эффективного противодействия БЛА на сегодняшний день является проблематичным. Существует множество технических решений этой проблемы, но низкий уровень подготовленности специалистов и большие затраты на закупку дорогостоящего оборудования пока не позволяют пресекать все незаконные полеты БЛА в запрещенных зонах. Исключение составляют, пожалуй, только наиболее уязвимые предприятия и мероприятия, проводимые на государственном уровне.

Таким образом, проблемы противодействия БЛА можно разделить на три основные группы. К первой группе проблем необходимо отнести сам БЛА как материальный объект, движущийся с высокой скоростью, имеющий большую массу и плотность, представляющий опасность для людей в местах массового скопления. Ко второй группе относятся проблемы использования штатных средств противодействия против БЛА, средств наблюдения и перспективных радиоэлектронных и сетевых средств принудительной посадки, а также возможность обучения специалистов, которые данные средства применяют на практике. К третьей груп-

пе проблем относятся проблемы противодействия доставляемых БЛА незаконных грузов, оружия и средств группового и массового поражения.

Если рассматривать степень опасности БЛА в мирное время по их принадлежности (предназначению), то наименее опасными, как это ни парадоксально, можно считать аппараты силовых структур (МО, МЧС, Росгвардии, ФСБ и др.).

Это обусловлено эксплуатацией только серийных экземпляров БЛА, прошедших госприемку, наличием строгих правил и четких регламентов по всем вопросам учета, хранения, подготовки к полетам и послеполетного обслуживания БЛА, отработанными методиками обучения обслуживающего персонала, в том числе внешних пилотов, укомплектованностью подразделений, постоянным контролем их действий. Вероятность происшествий, связанных с отказами авиатехники и ошибками пилотов, невысока.

Несколько выше эта вероятность в сегменте промышленных и коммерческих БЛА. Это связано с частым выполнением расчетами задач в отрыве от основной базы и, как следствие, возможными отклонениями от установленных в организации правил подготовки и выполнения полетов. Как правило, чем крупнее организация, эксплуатирующая БЛА, тем выше степень безопасности полетов. Такие организации эксплуатируют аппараты, выпускаемые серийно, их деятельность контролируется.

В настоящее время для общества наиболее опасны БЛА, приобретаемые и запускаемые в качестве хобби или для оказания мелких услуг, например видеосъемки торжественных мероприятий. Количество их велико, а техническое состояние, дисциплинированность и уровень подготовки операторов остается на низком уровне или вообще отсутствует.

Изначально планировалось проводить минимальное обучение и тестирование внешних пилотов на готовность к полетам при регистрации БЛА, но такие требования законодательно не закреплены и не реализованы.

С нашей точки зрения, такое обучение является эффективным путем решения проблем с использованием БЛА гражданами, но данные организации, которые проводящие обучение, должны быть зарегистрированы в установленном порядке, а специалисты, осуществляющие подготовку, должны иметь

соответствующее разрешение и право на выдачу сертификатов.

В зарубежных странах на сегодняшний день уже разработаны эффективные средства по противодействию БЛА, которые могли бы оказать действенную помощь в практической деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в случае поступления их на вооружение.

Тайваньской компанией DronesVision разработана мобильная и стационарная система обнаружения БЛА – SKYNET DDS, которая обеспечивают постоянную защиту воздушного пространства при любых погодных условиях. Данная система представляет собой блок, который раскреплён при помощи планки Пикатинни и способен улавливать сигнал БЛА в радиусе 1500 метров и передавать его по беспроводной связи в центр управления. Этой же компанией разработан специальный глушитель БЛА – Skynet Ultra, с высоким частотным диапазоном, способный перехватить контроль над БЛА и принудить его к приземлению в радиусе действия. По своей структуре напоминает лазерное ружье с оптическим прицелом, что позволяет очень эффективно и легко его использовать [11].

Подводя итог необходимо отметить, что подходы к противодействию БЛА в разных странах отличаются спецификой законодательного регулирования. В некоторых их приобретение и эксплуатация полностью запрещены, в других же ограничения только с использованием. В России в последнее время разработано множество законопроектов и вносятся изменения в действующее законодательство, регламентирующее выполнение полетов БЛА, в котором определен порядок их регистрации и получения разрешения на выполнение полетов в пределах визуальной видимости на высотах до 150 метров. Отдельно прописана масса БЛА для выполнения полетов по упрощенным правилам и является не более 30 кг. Регистрация после покупки является обязательной, но добровольной. Эту процедуру нельзя произвести онлайн, только письменно, что занимает много времени. Предусмотрена также административная ответственность за использование БЛА, а именно штраф при выявлении запуска незарегистрированного аппарата.

С целью эффективного решения проблем противодействия БЛА необходимо:

1. Принять поправки, учитывающие специфику полетов БЛА различных категорий, в ряд авиационных документов. Поправки должны обеспечить не только безаварийность в воздушном пространстве, но также права и безопасность граждан и их имущества на земле.

2. Усилить контроль и законодательно расширить права сотрудников органов внутренних дел по пресечению полетов БЛА, вплоть до их уничтожения, а также увеличить суммы штрафов в многократном размере.

3. Организовать проведение специальной подготовки сотрудников органов внутренних дел с учетом международного опыта по противодействию БЛА.

4. Разработать алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел по противодействию БЛА и поставить на вооружение эффективные системы противодействия, используя зарубежный опыт. Разработанный алгоритм действий предлагается изначально использовать как методические рекомендации в практической деятельности, а после апробации, внести коррективы и прописать в ведомственных приказах как порядок противодействия БЛА.

Список литературы:

1. Кравченко, М.Е. Беспилотный летательный аппарат как средство совершения преступления / М.Е. Кравченко // Вопросы российской юстиции. – 2019. – № 4. – С. 335-339.
2. Носко, О.Э., Воронков, Ю.С. Малоразмерный беспилотный летательный аппарат народно-хозяйственного применения / О.Э. Носко, Ю.С. Воронков // Известия ТРТУ. – 2002. – № 1 (24). – С. 252-253.
3. Беспилотные авиационные системы (БАС) «Международная организация гражданской авиации» // ИКАО, 2011. – С. 3.
4. Об утверждении национального стандарта : приказ Росстандарта от 18.09.2014 № 1130-ст. / ГОСТ Р 56122-2014 от 1 июля 2015 Воздушный транспорт. Беспилотные авиационные системы. Общие требования. // СПС «КонсультантПлюс».

5. URL: https://russiandrone.ru/news/rosaviatsiya_opublikovala_dannye_po_zaregistrirovannym_bespilotnym_apparatam/ (дата обращения: 03.02.2021).

6. URL: <https://ria.ru/20180111/1512458326.html> (дата обращения: 03.02.2021).

7. URL: <https://avia.rostransnadzor.gov.ru/podnadzornye/aon/bezopasnost--poletov/tipovye-narusheniya/kolichestvo-narushenij-poryadka-isp> (дата обращения: 02.03.2021).

8. URL: <http://robotrends.ru/pub/1745/poteryavshiy-upravlenie-letayushiy-bespilotnik-ranil-shesteryh-v-yaponii> (дата обращения: 02.03.2021).

9. URL: <https://robonews.su/21162-Bespilotnik-ostavil-bez-elektrichestva-sotni-zhiteley-v-Los-Anzhelose.html> (дата обращения: 02.03.2021).

10. URL: <https://ria.ru/20180703/1523857304.html> (дата обращения: 02.03.2021);

11. URL: <http://anti-drones.net/index.html> (дата обращения: 17.04.2021).

References:

1. Kravchenko, M.E. Unmanned aerial vehicle as a means of committing a crime/M.E. Kravchenko//Issues of Russian justice. – 2019. – № 4. – S. 335-339.

2. Nosko, O.E., Voronkov, Yu.S. Small-sized unmanned aerial vehicle of national economic use / O.E. Nosko, Yu.S. Voronkov // News TRTU. – 2002. – № 1 (24). – S. 252-253.

3. Unmanned aerial systems (ALS) «International Civil Aviation Organization» // ICAO, 2011. – S. 3.

4. On approval of the national standard: order of Rosstandart dated 18.09.2014 № 1130-Art./GOST R 56122-2014 dated July 1, 2015 Air transport. Unmanned aerial systems. General requirements. // ATP «KonsultantPlus».

5. URL: https://russiandrone.ru/news/rosaviatsiya_opublikovala_dannye_po_zaregistrirovannym_bespilotnym_apparatam/ (circulation date: 03.02.2021).

6. URL: <https://ria.ru/20180111/1512458326.html> (case date: 03.02.2021).

7. URL: <https://avia.rostransnadzor.gov.ru/podnadzornye/aon/bezopasnost--poletov/tipovye-narusheniya/kolichestvo-narushenij-poryadka-isp> (case date: 02.03.2021).

8. URL: <http://robotrends.ru/pub/1745/poteryavshiy-upravlenie-letayushiy-bespilotnik-ranil-shesteryh-v-yaponii> (case date: 02.03.2021).

9. URL: <https://robonews.su/21162-Bespilotnik-ostavil-bez-elektrichestva-sotni-zhiteley-v-Los-Anzhelose.html> (case date: 02.03.2021).

10. URL: <https://ria.ru/20180703/1523857304.html> (case date 02.03.2021);

11. URL: <http://anti-drones.net/index.html> (case date 02.03.2021).

**COMBATING ILLEGAL MIGRATION AS AN ELEMENT OF THE RUSSIAN
FEDERATION'S MAINTENANCE OF INTERNATIONAL SECURITY****БОРЬБА С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОДДЕРЖАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ****Anastasia I. Serpionova,**

adjunct of the 2 nd year of training faculty of scientific, educational and scientific training of Kikot Moscow University of the ministry of Internal affairs of the Russian Federation

Анастасия Игоревна Серпионова,адъюнкт 2-го года обучения факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
anastasia.serpionova@gmail.com**Научный руководитель:** Прудников Анатолий Семенович,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

Для цитирования: Серпионова А.И. Борьба с незаконной миграцией как элемент поддержания Российской Федерацией международной безопасности // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 134-136.

Annotation. Illegal migration is currently one of the main sources of emerging threats to international peace and security. In the context of globalization, the crime of migrants and extremist crime are becoming factors that largely determine the criminological situation. Researchers note the relationship between migration rates and crime rates, as well as an increase in the intensity of migration flows. In addition, there is a growing trend towards an increase in crimes motivated by religious, racial and ethnic hatred. In accordance with art. 79.1 of the Constitution, the Russian Federation takes measures to maintain and strengthen international peace and security. Based on this, this article provides a description of modern crime in the field of illegal migration, considers the issues of maintaining international security in the framework of the fight against illegal migration in the Russian Federation.

Keywords: migration, illegal migration, international security, crime, international peace

Аннотация. В настоящее время незаконная миграция является одним из основных источников возникающих угроз для международного мира и безопасности. В условиях глобализации увеличение миграционных потоков также приводит к увеличению роста преступности как внутригосударственной, так и международной, в значительной степени определяет общую мировую криминологическую обстановку. Многие исследователи, проанализировав данные международных статистических агентств отмечают прямую взаимосвязь между показателями миграции и уровнем преступности. В соответствии со ст. 79.1 Конституции, Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности. Исходя из этого, в данной статье дана характеристика современной преступности в сфере незаконной миграции, рассмотрены вопросы поддержания международной безопасности в рамках борьбы с незаконной миграцией в Российской Федерации.

Ключевые слова: миграция, незаконная миграция, международная безопасность, преступность, международный мир

Актуальность: Незаконные миграционные потоки в условиях глобализации представляют опасность как для отдельных государств, так и для международного мира и безопасности. Происходит рост транснациональной преступности, что требует непосредственного развития международного сотрудничества между государствами.

Многие исследователи ставят перед собой цель – найти конкретную причину возникновения проблемы незаконной миграции. Однако, на наш взгляд, в настоящее время это достаточно сложно, поскольку она включает в себя несколько факторов, связанных между собой: религиозные, социальные экономи-

ческие, политические, правоохранные и др.). Одними из причин также являются: социальное неравенство, бедность, многочисленные локальные военные конфликты (Сирия, Афганистан и т. д.) [5]. Однако, преступность, порождаемая потоками незаконной миграции, на сегодняшний день, является чрезвычайно серьезным и опасным фактором, несущим негативные и разрушительные последствия для структуры и стабильности суверенных государств, а также международных институтов в целом.

Согласно официальным данным, количество международных мигрантов составляет почти 272 миллиона человек во всем мире,

при этом почти две трети из них являются трудовыми мигрантами. В соотношении с общим населением планеты, данная цифра является достаточно небольшой, однако, вместе с тем предполагаемые число и доля международных мигрантов уже превышают некоторые прогнозы, сделанные в расчёте на 2050 год, в которых фигурировали 230 миллионов человек. Следует отметить, что специализированные международные статистические агентства считают, что в настоящее время масштабы процессов как законной, так и незаконной миграции недостаточно известны и отсутствуют точные статистические данные, отражающие пропорции глобальной миграции и позволяющие дать ей справедливую оценку.

В свою очередь незаконная миграция представляет собой достаточно сложную процедуру перемещения граждан иностранных государств, либо лиц без гражданства через границу другого государства с нарушениями его законодательства (незаконный въезд на территорию иностранного государства, осуществление незаконной трудовой деятельности и т.д.).

После распада СССР, Российская Федерация является крупнейшим центром притяжения мигрантов из государств-участников СНГ на постсоветском пространстве.

Причиной этому являются несколько факторов, Российская Федерация является правовым, социально-ориентированным, экономически развитым суверенным государством, закрепляющим и обеспечивающим права человека и гражданина.

Таким образом, Российская Федерация имеет особый характер проходящих через нее миграционных потоков, в том числе и незаконных, это обуславливается тем, что Российская Федерация не только является центром притяжения нелегальных мигрантов, но в силу своего географического положения, через неё данные миграционные потоки проходят транзитом на запад.

Исходя из выше сказанного, отметим, что в Стратегии национальной безопасности неконтролируемая и незаконная миграция определена как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Отметим, что помимо защиты национальной безопасности, в Конституции Российской Федерации в ст. 79.1 закреплено, что Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства. Исходя из чего можно сделать вывод, что борьба с незаконной миграцией носит для Российской Федерации приоритетный характер, чтобы не допустить увеличение роста как национальной, так и мировой преступности.

Правовую основу в данной области составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а именно: Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и ряд других нормативных актов.

Отметим, что в Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции. Обращаясь к зарубежному опыту, отметим, что во многих иностранных государствах нелегальная миграция также является уголовно наказуемым деянием, которое так же предусматривает наличие отягчающих обстоятельств, например, совершение преступления.

В криминальной сфере незаконная (нелегальная) миграция повышает криминогенность на территории проживания мигрантов. Исходя из этого, главной целью, стоящей перед государством в современных условиях, является получение максимального позитивного эффекта от миграции, в первую очередь, экономического и социального. В качестве основных путей достижения этой цели рас-

смагтриваются, с одной стороны, создание условий максимального благоприятствования миграции и натурализации тех категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, чье пребывание в Российской Федерации отвечает ее интересам, с другой — формирование действенной системы противодействия незаконной миграции [6].

Таким образом, можно сделать вывод, что многие социальные, экономические и политические события, происходящие на мировой арене десятилетия, создают предпосылки для серьезного рассмотрения вопроса противодействия незаконной миграции как на внутринациональном, так и международном уровне. Отметим, что в Российской Федерации создана комплексная нормативная правовая база для противодействия незаконной миграции, что способствует поддержанию международной безопасности и борьбе с транснациональной преступностью в данной сфере. Однако, не отрицаем того, что на мировом правовом поле уже возникают предпосылки для значительных изменений в сфере как национального, так и международного

миграционного права. Данные вопросы требуют особого внимания и рассматриваются исключительно в процессе модернизации внутреннего законодательства, а также международного сотрудничества.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 15.08.1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
5. Федеральный закон от 18.07.2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
6. Агафонов С.И., Адмиралова И.А. К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в России // Человек: преступление и наказание // Вестник Московского университета МВД России 2018. № 5.
7. Халиуллина, А. И. Нелегальная миграция в России и методы борьбы с ней // Молодой ученый 2016. № 28.

PROTECTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS
IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Vladilen G. Tataryan,

Professor of the Department of Administrative Law

V. Ya. Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Oksana A. Ladygina,

Senior lecturer of the Department of General Legal Disciplines of the Karaganda Academy of the Ministry

of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan named after B. Beisenov, Master of Law, Lieutenant Colonel of the police

Владилен Гайкович Татарян,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

tataryan2654@inbox.ru

Оксана Александровна Ладыгина,

старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Карагандинской академии МВД Республики Казахстан

имени Б. Бейсенова, магистр юридических наук, подполковник полиции

o.ladygina@kpa.gov.kz

Для цитирования: Татарян В.Г., Ладыгина О.А. Защита прав и свод человека и гражданина в республике Казахстан // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 137-142.

Annotation. This article reveals the activities of state and non-state bodies for the protection of human and civil rights and freedoms in the Republic of Kazakhstan. The essence and types of the human rights mechanism are explained. The analysis of statistical data on violations of constitutional and other human and civil rights and freedoms is carried out, examples of decisions on appeals to the UN treaty bodies in relation to Kazakhstan are considered.

Keywords: rights, freedoms, person, citizen, international treaty, death penalty, treaty bodies, UN, torture, preventive mechanism

Аннотация. В данной статье раскрывается деятельность государственных и негосударственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан. Разъясняется сущность и виды правозащитного механизма. Проводится анализ статистических данных по правонарушениям против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина, рассматриваются примеры решений по обращениям в договорные органы ООН в отношении Казахстана.

Ключевые слова: права, свободы, человек, гражданин, международный договор, смертная казнь, договорные органы, ООН, пытки, превентивный механизм

Наивысшей ценностью в правовом государстве являются права и свободы человека и гражданина. Чем развитее гражданское общество в государстве, тем выше значимость прав.

На протяжении веков одно государство сменяло другое, создавались и уходили в небытие различные империи, центр мировой политики смещался с одного континента на другой.

Однако центральным компонентом всегда оставался человек, который боролся и отстаивал свои права и свободы.

Идея естественных прав человека, данных ему от рождения, постепенно сформировалась в четкую концепцию, которая на сегодняшний день является

универсальным принципом международного права и подчеркивает ее значимость для всего мирового сообщества.

Дошедшие до нас исторические документы показывают, что на различных этапах развития, правам человека уделялось отдельное внимание. Права закреплялись как в международных соглашениях, так и в национальном праве.

После обретения независимости Республика Казахстан стала полноправным членом международного сообщества, но это не значит, что идея прав и свобод человека на международном уровне автоматически была перенесена в правовую систему Казахстана. Внутри государства были свои предпо-

сылки к развитию концепции прав и свобод человека.

На сегодняшний день, Казахстаном ратифицирован весь Международный билль о правах человека, в который входит пять документов:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года;
- Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (вступил в силу в 1976 году);
- Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (вступил в силу в 1976 году);
- Факультативный протокол к пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года;
- Второй Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни от 15 декабря 1989 года.

Международные нормы нашли свое отражение в Конституции Республики Казахстан, так согласно ч. 1 статьи № 1: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [1].

Политика современного Казахстана в целом направлена на реализацию этой нормы. Правда существуют и некоторые проблемы по присоединению Республики к международным договорам, в том числе и области защиты прав человека т.к. в правовую систему государства входят только ратифицированные международные договора.

Прежде чем их ратифицировать, Конституционный Совет дает заключение на соответствие их Конституции.

В связи с чем, Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни Казахстаном был ратифицирован лишь 2 января 2021 года с оговоркой: «Республика Казахстан в соответствии со статьей 2 Второго Факультативного Протокола оставляет за собой право применения смертной казни в военное время после признания виновным в совершении особо тяжких

преступлений военного характера, совершенных в военное время»[2].

Это является большим достижением для страны. На сегодняшний день Казахстан ратифицировал около 90 договоров, направленных на защиту прав человека.

Кроме международных стандартов по соблюдению прав и свобод человека, в государстве действует и механизм их защиты.

Все механизмы защиты делятся на международные и национальные. К международным относятся: универсальные и региональные.

Казахстан признал юрисдикцию четырех договорных комитетов ООН из восьми, относящихся к универсальным механизмам защиты. Это: Комитет против пыток (КПП), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) и Комитет по правам человека (КПЧ). В настоящее время ведется работа по признанию юрисдикции еще двух комитетов. Правовые последствия признания вышеуказанных комитетов – это возможность гражданам Казахстана обращаться в эти комитеты с индивидуальными жалобами на нарушения их прав в отношении своего государства.

В период с 2010 года по 2020 годы комитетами ООН принято 43 решения по обращениям о защите прав в отношении Казахстана.[3].

Комитет по правам человека (КПЧ) – 32 обращения.

Из них:

Принятие мнений – 25

Решение о неприемлемости – 5

Решение о прекращении рассмотрений – 2

Комитет против пыток (КПП) – 10 обращений.

Из них:

Принятие мнений – 8

Решение о приемлемости – 2

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) – 1 обращение.

Из них:

Принятие мнений – 1

Например: Обращение жителя г. Костанай Александра Герасимова в Комитет против пыток ООН в 2010 году, его интересы представляло Казахстанское международное бюро по правам человека. По подозрению в совершении убийства пожилой

женщины был подвергнут пыткам со стороны полицейских.

Комитет против пыток ООН признал, что Александра Герасимова пытали и обяжал Казахстан провести надлежащее, беспристрастное расследование, определить виновных в таком обращении с человеком, принять меры по обеспечению защиты заявителя и его семьи от угроз и запугивания. Предоставить заявителю полное возмещение за причиненные страдания. Предупреждать подобные нарушения в будущем[3].

Судом г. Астаны Герасимову была выплачена компенсация морального вреда за пытки в размере 2 млн. тенге.

Обращение Анны Белоусовой в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в 2012 году. Ее интересы представляли адвокаты Евгений Цепенников и Анастасия Миллер при содействии Казахстанского международного бюро по правам человека.

Причиной обращения послужила дискриминация в отношении женщин, домогательство со стороны директора школы, вымогательство денег.

Решением КЛДЖ ООН стало предоставление возмещения и финансовой компенсации за моральный и материальный ущерб, в том числе компенсации за судебные издержки, публичное извинение директора[3].

Однако до настоящего времени Казахстаном по данному делу решение не принято. В свою очередь, Казахстан не оспаривает легитимность документа комитета ООН, но в государстве нет органа, который должен его исполнить.

В Казахстане существует проблема исполнения решений договорных органов ООН, в особенности по возмещению морального и материального вреда потерпевшему. В период с 2010 по 2020 годы, государством выплачено всего две компенсации: по делу А. Герасимова на сумму 2 млн. тенге и по делу Р. Байрамова на сумму 100 тысяч тенге.

В остальных случаях суд не находил надлежащих ответчиков либо оснований для исполнения решений комитетов ООН, т.к. эти решения для Казахстана носят рекомендательный характер.

К национальным институтам защиты прав человека в Республике Казахстан относятся:

1. Судебная система;

2. Государственные институты несудебной защиты;

3. Негосударственные объединения.

Государственными институтами несудебной защиты в Республике Казахстан являются: прокуратура, комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Уполномоченный по правам человека (Омбудсмен).

Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан действует на основе Положения «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан», утвержденной Указом Президента Республики от 19 марта 2003 г.

В соответствии со статьей 1 Положения, Комиссия является консультативно-совещательным органом, содействующим реализации Главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в соответствии с Конституцией Республики Казахстан. Назначается Президентом на срок 5 лет.[4].

19 сентября 2002 года Указом Президента Республики Казахстан № 947 была учреждена должность Уполномоченного по правам человека (УПЧ), который осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением. В связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан 19 марта 2017 года, Уполномоченный избирается на Пленарном заседании Сената Парламента по представлению Президента Республики Казахстан, ранее назначался Президентом.

Омбудсмен всю свою деятельность строит в соответствии с ратифицированными международными договорами, используя опыт работы подобных зарубежных учреждений.

Осуществляет тесное взаимодействие со средствами массовой информации, международными и неправительственными организациями. Участвует в национальном превентивном механизме, строя свою работу на принципах гласности, открытости, беспристрастности и объективности.

Кроме того при Уполномоченном по правам человека существует исполнительный орган – Национальный центр по правам человека.

Ежегодно Уполномоченный по правам человека предоставляет Президенту страны доклад о проделанной работе, с публикацией его в открытых источниках.

Проведя анализ обращений, поступивших в адрес УПЧ можно отметить, что лидирующие позиции традиционно занимают следующие категории:

1. Жалобы на нарушение прав осужденных – 33%;
2. Жалобы на пытки и жестокое обращение – 12 %;
3. Жалобы на правоохранительные органы – 10 %;
4. Несогласие с решением суда – 6%[5].

В отношении жалоб на правоохранительные органы, в сравнении с показателями прошлого года (409 жалоб) количество жалоб данного вида снизилось на 72 %.

На наш взгляд, снижение произошло из-за снижения общего количества зарегистрированных уголовных правонарушений в 2020 году, так как большинство жалоб касалось неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на стадии досудебного расследования.

Что касается содержания жалоб, то можно выделить следующие действия правоохранительных органов, на которые граждане жаловались в большинстве случаев:

- превышение должностными лицами своих полномочий,
- оказание давления и принуждение к даче признательных показаний,
- необоснованное затягивание расследования уголовного дела,
- ненадлежащий прокурорский надзор в ходе следствия.

В сравнении с аналогичным периодом 2019 года, в целом ряд вопросов, которые были затронуты заявителями в жалобах не изменился.

Например: Гражданин М. обратился в НЦПЧ в интересах своего сына с жалобой на неправомерные действия участкового полицейского, выразившиеся в применении морально-психологического давления, физической силы в отношении несовершеннолетнего, а также доведения его до самоубийства.

После направления обращения в правоохранительные органы, в отношении должностного лица возбуждено уголовное дело по ст. 105 УК РК (Доведение до самоубийства), а также по ст. 362 УК РК (Превышение власти или должностных полномочий)[5].

Кроме того в защите прав человека участвуют и негосударственные организации.

Ярким примером является деятельность КМБПЧ – Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности.

Это неправительственная и некоммерческая организация в организационно-правовой форме общественного объединения, миссия которой направлена на содействие:

- соблюдению политических прав и гражданских свобод в Казахстане и других государствах.
- развитию демократии и верховенства права и гражданского общества через просвещение, мониторинг (сбор, анализ и распространение информации), проведение эдвокаси, анализ законодательства и его приведение к международным стандартам)[6].

Проанализировав обращения в договорные органы ООН в отношении Казахстана, мы видим, что Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности принимает в этой деятельности активное участие. Самыми активными являются филиалы КМБПЧ в г. Алматы, г. Нур-Султане и г. Костаная.

Кроме того отметим что, в Казахстане в настоящее время зарегистрированы следующие общественные объединения, деятельность которых направлена на защиту прав и свобод человека:

- Общественное объединение «Қадірқасиет»;
- Общественное объединение «Ардагер»;
- Общественный фонд «Детский фонд Казахстана»;
- Молодежная организация людей с инвалидностью «Жигер»;
- Общественное объединение «Правовой центр женских инициатив «Сана Сезім»;
- ЖООО «Центр справедливости»;
- Общественный фонд «Хартия за права человека» и др.

Отметим, что, несмотря на то, что Республика Казахстан присоединилась ко многим международным договорам, имплементировав их нормы в свое национальное законодательство, достигла определенных результатов в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, все же еще остается ряд серьезных проблем.

Эти проблемы заключаются в их гарантированности в социальной сфере, охране прав человека от преступных посягательств, от произвола и нарушений со стороны государственных структур, в том числе правоохранительных органов.

Эти проблемы наглядно видны по статистическим данным за 8 месяцев 2021 года Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по совершенным уголовным правонарушениям против

конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина. [7]

Ниже мы приведем вышеназванные статистические данные в таблице.

Уголовные правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина.	Количество правонарушений, уголовные дела о которых находились в производстве в отчетном периоде	Количество правонарушений, уголовные дела о которых направлены в суд в отчетном периоде.
1	2	3
Всего зарегистрировано правонарушений:	1157	97
Пытки (ст.146 УК РК)	140	7
Нарушение неприкосновенности частной жизни и законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите (ст. 147 УГ РК)	45	5
Незаконное нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст. 148 УК РК)	2	
Нарушение неприкосновенности жилища (ст. 149 УК РК)	248	66
Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов (ст. 151 УК РК)	1	
Нарушение трудового законодательства Республики Казахстан (ст.152 УК РК)	16	1
Нарушение трудового законодательства Республики Казахстан в отношении несовершеннолетних (ст. 153 УК РК)	2	

Нарушение правил охраны труда (ст.156 УК РК)	701	18
Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста (ст.158 УК РК)	2	

Далее еще раз отметим, что особую обеспокоенность граждан страны вызывает совершение некоторыми сотрудниками правоохранительных органов в отношении подозреваемых, обвиняемых и осужденных пыток, жестокого и унижающего достоинство видов обращения, в ходе досудебного расследования и в период отбывания наказания в пенитенциарных учреждениях.

По сравнению с аналогичным периодом 2020 года произошел рост зарегистрированных заявлений на 113,8% (2020 год -123, 2021 год – 140).

По нашему мнению причиной нарушений прав человека в Республике Казахстан является, в первую очередь, низкое правосознание некоторых сотрудников правоохранительных и иных государственных органов.

А также недостаточный профессионализм при доказывании и расследовании преступлений, гонка за показателями в оперативно-служебной деятельности. Некомпетентность и безграмотность некоторых государственных служащих.

Отсутствие в настоящее время в стране механизма исполнения решений договорных органов ООН и выплаты моральной и материальной компенсации потерпевшим. Частичная имплементация в национальные нормы права норм ратифицированных универсальных международных договоров.

Решение этих проблем составляет в настоящее время важное направление деятельности всех государственных органов страны.

Для эффективного решения вышеназванных проблем, на наш взгляд, необходимо:

1. Принять Закон РК «Об исполнении Республикой Казахстан решений Комитетов ООН с установлением ответственного государственного органа и процедуры». (по аналогу с другими зарубежными государствами Департамент по международным органам по правам человека при Министерстве юстиции РК).

2. Определить конкретный орган и статьи бюджета, откуда будет выплачиваться компенсация морального и материального вреда потерпевшему гражданину по решениям договорных органов ООН.

3. Ввести в национальное законодательство Республики Казахстан порядок, по которому жертва пыток и других нарушений прав человека, получила бы справедливую финансовую компенсацию, независимо от наличия или отсутствия уголовного дела в отношении совершивших нарушение и наличия, либо отсутствия приговора, в отношении виновных лиц, вступившего в законную силу.

4. Привести национальное законодательство в соответствие с международными договорами в области прав человека.

5. Проводить обучение, повышение квалификации сотрудников правоохранительных и других государственных органов.

Список литературы:

1. См.: Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996, № 4, статья 217) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019г.) Электронный ресурс. URL:https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029#pos=13;-55 (дата обращения 10.09.2021 год).
2. См.: Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 404-VI «О ратификации Второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни». Электронный ресурс. URL:https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=34469292 (дата обращения 10.09.2021 год)
3. Объединенные нации, права человека, юриспруденция. Электронный ресурс. URL:<https://juris.ohchr.org/search/results> (дата обращения 10.09.2021 год)
4. См.: Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2003 года N 1042. «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан». Электронный ресурс. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001042_ (дата обращения 10.09.2021 год)
5. Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2020год. Электронный ресурс. URL:<https://www.gov.kz/memleket/entities/ombudsman/documents/details/166034?lang=ru> (дата обращения 10.09.2021 год).
6. Электронный ресурс. URL:<https://bureau.kz/strategiya-razvitiya/> (дата обращения 10.09.2021 год).
7. Подробнее см.: Статистические отчеты Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. <https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/Services/Pravstat>

ON THE QUESTION OF THE REASONS FOR THE COMMISSION OF MASS RIOTS

К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ СОВЕРШЕНИЯ МАССОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ

Yuliya S. Ushakina,

Adjunct of the Faculty of Training of Scientific, Pedagogical and Scientific personnel
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikot at the Department of Criminal Law
nikjulijas@mail.ru

Юлия Сергеевна Ушакина,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя по кафедре уголовного права
nikjulijas@mail.ru

Научный руководитель: Боровиков В.Б., кандидат юридических наук, доцент, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

Для цитирования: Ушакина Ю.С. К вопросу о причинах совершения массовых беспорядков // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 143-147.

Annotation. In the article, the author analyzes the main causes and conditions of mass riots. The distinctive characteristics of mass riots are considered, specific examples of these illegal actions that occurred on the territory of the Russian Federation and neighboring countries over the past decades are given, on the basis of which certain patterns of their origin are identified. The article analyzes such causes of mass riots as: economic (associated with a low level of well-being of the population and satisfaction with the socio-economic situation), religious and national (associated with the fact that representatives of various nationalities and faiths live in the country), informational (associated with the active development of social networks), political (associated with emerging crises in government). There is a connection between the holding of mass public unauthorized events and mass riots. There are also serious consequences of mass riots, which pose a real threat to the national security of the state. The author suggests ways to prevent the commission of these criminal acts, depending on the causes and conditions that contributed to them. Much attention is paid to economic reasons, which in most cases are basic in relation to the rest, as well as information reasons, since the widespread penetration of the Internet allows you to quickly transmit information to a large number of people. An example of countering the commission of mass riots by blocking the Internet in places where illegal actions are carried out is considered, however, the author notes that subsequent managerial, social and economic consequences can neutralize actions to neutralize them.

Keywords: criminal law, causes and conditions of mass riots, crime, prevention, public danger, social network

Аннотация. В статье автором произведен анализ основных причин и условий совершения массовых беспорядков. Рассмотрены отличительные характеристики массовых беспорядков, приведены конкретные примеры данных противоправных акций, произошедших на территории Российской Федерации и странах ближнего зарубежья за последние десятилетия, на основе которых выделены определенные закономерности их происхождения. В статье проанализированы такие причины совершения массовых беспорядков, как: экономические (связаны с низким уровнем благосостояния населения и удовлетворенностью социально-экономическим положением), религиозные и национальные (связаны с тем, что на территории страны проживают представители различных народностей и конфессий), информационные (связаны с активным развитием социальных сетей), политические (связаны с возникающими кризисами в управлении государством). Отмечается связь между проведением массовых публичных несанкционированных мероприятий и массовыми беспорядками. Также отмечаются серьезные последствия массовых беспорядков, которые несут в себе реальную угрозу национальной безопасности государства. Автором предложены пути предупреждения совершения данных преступных деяний в зависимости от причин и условий, им способствовавших. Большое внимание уделено экономическим причинам, которые в большинстве случаев являются базисными по отношению к остальным, а также информационным причинам, так как широкое проникновение интернета позволяет оперативно передавать информацию большому количеству людей. Рассмотрен пример противодействия совершению массовых беспорядков с помощью блокирования сети Интернет в местах проведения противоправных акций, однако автором отмечается, что последующие управленческие, социальные и экономические последствия могут нивелировать действия по их нейтрализации.

Ключевые слова: уголовное право, причины и условия совершения массовых беспорядков, преступление, предупреждение, общественная опасность, социальные сети

Понятие «массовые беспорядки» можно определить как нарушение основ общественной безопасности, совершаемые большой группой людей (толпой) [1, с. 98], во время которых может быть парализована нормальная деятельность органов

власти и управления, транспорта, связи; уничтожено или повреждено имущество; причинен серьезный вред правам и интересам граждан. В доктрине уголовного права существуют различные точки зрения на определение данного понятия. Так, по

мнению Э.А. Арипова, это «деяния, совершаемые большим количеством людей, выражающие протест против общественной безопасности и порядка». В.Н. Григорьев определяет массовые беспорядки как «умышленные действия, совершаемые большой группой людей – толпой, посягающие на основы общественного порядка и безопасности и сопровождающиеся погромами, разрушениями, поджогами и другими подобными действиями или оказанием вооруженного сопротивления».

В связи с тем, что массовые беспорядки носят спонтанный эпизодический характер, зачастую возникают некоторые трудности в процессе практического изучения данного социального явления. Указанные трудности связаны, например, с тем, что достаточно сложно опросить субъектов, совершающих противоправные деяния, по причине того, что многие из них оказались на месте преступления случайно, в связи с чем не способны верно изложить ход событий. Н.Г. Кадников указывает, что «участие в массовых беспорядках означает совершение лицом в составе толпы насильственных действий, погромов и т.д.». Не менее важным является и тот факт, что массовые беспорядки представляют собой особый вид преступных посягательств, что подтверждается своеобразными поводом и детерминантами его совершения.

Некоторые общественные мероприятия, в которых участвует большое количество людей, иногда могут перейти из правомерного события в противоправное общественно-опасное деяние, а именно – массовые беспорядки. Например, так произошло на собрании оппозиционных сил в день вступления В.В. Путина в должность президента страны в 2018 году. Одними из самых масштабных мероприятий, проводимых по всей России в последнее время, а конкретно в 23 городах страны, стали народные акции в поддержку оппозиционера – А. Навального. Однако не везде данные акции проводились мирно, в некоторых крупных городах они всё-таки переросли в массовые беспорядки, в связи с чем многие участники данных событий были задержаны, а затем привлечены к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ. Ещё одним ярким примером перерастания массовых мероприятий в беспорядки является происшествие, произошедшее 9 июня 2002 года на Манежной площади в столице,

где расстроенные проигрышем сборной России по футболу болельщики, смотревшие матч на специально установленном экране, устроили массовые беспорядки, в связи с чем были привлечены к уголовной ответственности по ст. 212 УК РФ.

В настоящее время особое место в странах СНГ занимают преступления, которые совершаются на основании межэтнического или конфессионального конфликта. Массовые беспорядки в данном случае не являются исключением. Так, например, в 2013 году в одном из районов Москвы произошли массовые беспорядки, мотивом которых стал именно национальный конфликт. В связи с тем, что данная проблема сейчас достаточно актуальна, органы власти различных уровней должны принять необходимые меры к предупреждению совершения данных преступлений.

Массовые публичные несанкционированные мероприятия могут провоцировать и перерасти в массовые беспорядки.

Так, например, после выборов в Государственную Думу Российской Федерации, которые прошли в 2011 году, А., занимавший должность председателя комитета по обороне и безопасности парламента, предложил ранее знакомому ему Л.К.В. неоднократно организовывать на территории Москвы и других регионов России массовые беспорядки в целях дестабилизации социально-политической обстановки в стране, для чего были найдены из числа оппозиционно настроенных к действующим органам государственной власти лица, используя в качестве повода для организации массовых беспорядков недовольство гражданами итогами выборов. Приговором Московского городского суда данные лица были привлечены к уголовной ответственности и им было назначено наказание в виде лишения свободы.

Летом 2019 года в Москве состоялась несанкционированная органами власти общественная акция, посвящённая выборам в Московскую городскую Думу, которая переросла в массовые беспорядки. Так, со слов официального представителя следственных органов, неустановленная группа лиц, действуя умышленно и целенаправленно, посредством использования сети Интернет, осуществляла призыв жителей столицы на акцию протеста, которая не была согласована со столичными органами

власти. В результате данной акции со стороны её участников произошли нарушения общественного порядка, противоправные насильственные действия в отношении сотрудников правоохранительных органов, следствием чего стало парализация движения транспорта в центре Москвы.

В качестве ещё одного примера можно привести протестные акции, которые проходили в январе 2021 года по всей территории нашей страны под лозунгом: «Свободу Навальному!». Проходившие протесты граждан были мирными не везде и в некоторых городах страны сопровождалась массовыми беспорядками.

В странах бывшего СССР также периодически происходят массовые беспорядки.

Ярким примером таких беспорядков стал революционный переворот, произошедший в Киргизии в октябре 2020 года. Поводом к началу протестных движений послужили нарушения в ходе поведения выборов в парламент страны, что привело к несанкционированным акциям протеста граждан, которые сопровождалась погромами, нарушением работы общественного порядка, пожарами, насилием в отношении представителей органов власти, то есть массовыми беспорядками, в итоге приведших к отставке премьер-министра и президента страны, а также к признанию выборов недействительными.

Массовые беспорядки не обошли стороной и Республику Беларусь, где в августе 2020 года прошла большая волна протестов граждан, которые были не согласны с результатами президентских выборов в стране. Проходившие в стране массовые антиправительственные мероприятия были скоординированы, что подтверждается источниками информации из интернет-ресурсов.

Таким образом, является необходимым изучение основных причин и условий, которые лежат в основе возникновения массовых беспорядков. В связи с тем, что сугубо теоретическую информацию воспринимать достаточно тяжело, предполагается рассматривать массовые беспорядки на конкретных примерах – событиях, произошедших в современной истории нашего государства.

Условия, способствующие совершению массовых беспорядков, в корне отличаются от оснований криминализации данных общественно-опасных деяний.

Так, можно выделить следующие причины совершения в нашей стране массовых беспорядков: экономический фактор (связан с высоким уровнем бедности населения); религиозный и национальный фактор (связаны с тем, что на территории страны проживают представители различных народностей и конфессий); информационный фактор (связан с развитием современных технологий, а также сети Интернет). Г.А. Мацур выделяет также следующие причины: «политические мотивы, национальная ненависть или вражда, провокации со стороны организованной преступности, протест против действий органов власти и управления, а также психологический фактор».

Исходя из вышеизложенного, существует необходимость более подробно рассмотреть причины совершения массовых беспорядков в России.

Конечно, одним из определяющих факторов, побуждающих граждан выходить на митинги и демонстрации, которые нередко заканчиваются массовыми беспорядками, является экономический фактор, который заключается в том, что большинство граждан нашей страны имеют крайне низкий уровень доходов [7]. Всероссийский центр исследования общественного мнения в 2020 году проводил очередной опрос на предмет удовлетворённости граждан России своей жизнью. Согласно полученным данным, было установлено, что чуть меньше половины опрошенных, а именно 46 % довольны своей жизнью. Что же касается недовольных, то их процент был недостаточно высоким, а именно 23 % респондентов. Оставшийся процент опрошенных граждан не смогли утвердительно ответить на поставленный вопрос. Помимо указанного исследования ВЦИОМ также изучал отношение жителей страны к её экономическому положению. В результате данного исследования было установлено, что более половины респондентов, а именно 61 % оценивают экономическое положение нашей страны как среднее, 25 % респондентов полагают, что оно плохое и лишь небольшой процент опрошенных (14 %) в положительном и оптимистическом ключе характеризуют экономическое положение нашей страны.

Как следует из данных, представленных в исследовании, большой процент граждан нашей страны не довольны своей жизнью, а точнее своим материальным положением, что становится одним из

поводов вовлечения данных лиц в протестные акции, которые в свою очередь перерастают в массовые беспорядки. Разрешить конфликтные ситуации в данном случае является достаточно непросто, так как стандартные методы урегулирования конфликтов не помогают.

Обратимся к конкретным примерам, а именно наиболее известным случаям, когда протестные акции приводили к возникновению массовых беспорядков.

Так, митинг на Манежной площади в Москве, проходивший в декабре 2010 года, закончился жёстким столкновением его участников с сотрудниками правоохранительных органов. Результатом данного противостояния стало массовое задержание лиц, оказывающих противодействие органам власти, и привлечение их к уголовной ответственности за совершение преступлений, предусмотренных ст. 111, 112, 115, 212 и 213 УК РФ.

Громкий конфликт на национальной почве произошёл в Кировской области в 2012 году между местными жителями и приезжими представителями одного из кавказских этносов. По предварительным данным было установлено, что в массовой драке принимало участие более 100 человек. Однако установить лиц, являющихся организаторами конфликта, а также лиц, виновных в разжигании конфликта, следствию не удалось, в связи с чем уголовное дело было прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, а участники конфликта были привлечены к ответственности, предусмотренной нормами КоАП РФ.

В 2017 году к массовым беспорядкам привели митинги, связанные с фильмом-расследованием А. Навального об имуществе высшего руководства страны. Проводимые акции не были согласованы с правительством Москвы и привели к нарушению работы транспорта. В результате митингов представителями правоохранительных органов были задержаны некоторые участники протестов, в том числе и организатор несанкционированных акций А. Навальный, который был привлечён к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.22 КоАП РФ.

Летом 2019 года в столице был проведён не согласованный с органами власти митинг по поводу выборов в Московскую городскую Думу. Организаторами данного митинга являлась неустановленная

группа людей, которая имея умысел на организацию в центре Москвы массового мероприятия, путём использования сети Интернет, призывала граждан в установленное время выйти на улицы столицы. В результате проведения данной акции в Москве прошли массовые беспорядки, сопровождаемые блокированием движения транспортных средств.

И наконец, последними до настоящего времени громкими протестными акциями в России, как уже отмечалось ранее, явились демонстрации, проходившие в конце января 2021 года, связанные с задержанием А. Навального. Данные акции привели к массовым беспорядкам, которые характеризовались насилием в отношении органов власти, а также блокированием движения транспорта.

Изучив самые крупные случаи массовых беспорядков в новейшей истории нашей страны, можно прийти к выводу, что причины их совершения различны: религиозные и национальные конфликты, что связано с большим количеством беженцев, а также многонациональным составом России; политические основания, которые обостряют социальные проблемы граждан страны; спортивные события.

Кроме того, проанализировав конфликты, сопровождавшиеся массовыми беспорядками, можно прийти к выводу о том, что если в начале XXI века массовые беспорядки чаще возникали по причине национальной ненависти или вражды, то в настоящее время основной причиной совершения массовых беспорядков является материальный, политический и социальный фактор, что является достаточно серьёзным фактом, который нельзя оставлять без внимания органам власти, так как в настоящее время, посредством использования социальных сетей и подготовки граждан, любое мирное собрание людей может превратиться в массовые беспорядки, что несёт в себе реальную угрозу национальной безопасности.

Следующая причина возникновения массовых беспорядков, которую необходимо рассмотреть более подробно, является национальный и религиозный фактор. Наш мир многообразен. В нём проживает большое количество наций и народностей, каждая из которых имеет свою культуру, религию, быт, традиции и т.д. Россия является в данном плане уникальной страной, так как на её огромной территории также проживает большое количество различных народов, что обусловлено как территориаль-

ным признаком, так и миграционными процессами, активно происходящими в наше время не только в России, но и по всему миру. С 2013 года на территории Российской Федерации криминализированы деяния, сопряженные с оскорблением религиозных чувств верующих [8, с. 111], что позволяет оказывать серьезное предупредительное воздействие на лиц, желающих использовать религию в качестве повода к активным противоправным действиям. В свою очередь, миграционный фактор часто лежит в основе возникновения национальных и религиозных конфликтов. А.П. Данилов писал: «для разжигания гражданской войны в России её организаторы часто используют одну из главных ахиллесовых пят российского государства – национальный вопрос» [9, с. 61]. Согласно официальным данным конституционного совещательного органа при Президенте РФ в настоящее время на территории России незаконно проживает около 2,5 миллионов мигрантов, что является достаточно большой цифрой и предполагает применение в отношении них соответствующих правовых норм.

Примером массовых беспорядков, совершённых на основании межнационального конфликта, является перестрелка между представителями Средней Азии и Среднего Кавказа в 2016 году в Москве на Хованском кладбище, в которой принимали участие около 200 человек. В результате массовых беспорядков, которые проходили с использованием огнестрельного оружия, три участника беспорядков были убиты, многие получили ранения различной степени тяжести.

Проведя анализ массовых беспорядков, проводившихся на территории России, а также стран СНГ, можно прийти к выводу о том, что все они носят экстремистский характер, так как их организаторами выступают лица, не признающие общепринятых ценностей и взглядов, и, как правило, настроенные радикальным образом.

Ещё одной причиной массовых беспорядков, как было указано выше, является широкое и оперативное распространение информации. Исходя из известных на сегодняшний день способов организации массовых беспорядков в России, а также в странах СНГ, можно сделать вывод о том, что в последнее время способом организации массовых беспорядков стало использование возможностей социальных сетей. Так, например, в 2020 году организаторы несогласованного митинга в г. Хабаровске призывали граждан принять в нём участие посредством приглашения, которое было размещено в открытом доступе в сети Интернет. В данном приглашении подробно было описано время и место со-

бытия, а также то, что необходимо взять с собой на акцию.

В вышеуказанных случаях особенно важно перенимать международный опыт борьбы с данными видами преступлений. Так, в некоторых странах, например, в Китае, в целях предупреждения, а также противодействия совершению массовых беспорядков, которые организуются посредством сети Интернет, прибегают к его отключению на неопределённый период времени, что приводит к разрыву связей между участниками беспорядков и их организаторами. Однако данный способ несет и серьезные управленческие, социальные и экономические последствия, в связи с чем необходимо искать иные варианты решения проблемы.

Таким образом, к причинам совершения массовых беспорядков следует отнести экономические, религиозные, национальные, информационные и политические причины.

Список литературы

1. Боровиков В.Б., Боровикова В.В. Вопросы разграничения массовых беспорядков с административными правонарушениями // Проблемы в российском законодательстве. – 2017. – № 5. – С. 98-101.
2. Арипов Э.А. Предупреждение массовых беспорядков // Российский следователь. – 2008. – № 8. – С. 20-22.
3. Григорьев В.Н. Расследование массовых беспорядков в условиях чрезвычайного положения. – М.: Юрайт, 2008. – 398 с.
4. Кадников Н.Г. К вопросу о квалификации некоторых преступлений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 3. – С. 182-187.
5. Приговор Московского городского суда от 24.07.2014 г. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 07.07.2021).
6. Мацур Г.А., Карелин Н.М. К вопросу о массовых беспорядках // Мир человека. – 2017. – № 1. – С. 164-166.
7. Данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс] – URL: <http://www.gks.ru>. (дата обращения: 20.05.2020).
8. Осокин Р.Б., Кокорев В.Г. К вопросу о соответствии санкции ст. 148 Уголовного кодекса Российской Федерации общественной опасности деяния, сопряженного с оскорблением религиозных чувств верующих // Государственно-правовые исследования. – 2018. – № 1. – С. 110-111.
9. Данилов А.П. Декабрьская провокация гражданской войны в России // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2011. – № 3 (22). – С. 60-70.
10. Веренич И.В. Массовые беспорядки как составная часть преступлений экстремистской направленности // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2015. – № 1 (36). – С. 65-68.

SOCIAL PROTECTION OF CITIZENS EXPOSED TO RADIATION AS A RESULT OF THE CHERNOBYL DISASTER**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГРАЖДАН, ПОДВЕРГШИХСЯ РАДИАЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ КАТАСТРОФЫ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС****Sofya E. Filchukova,**

cadet of the 401 training platoon 2 "D" courses of the Institute of Employee Training for the bodies of preliminary investigation, the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot (117437, Moscow, Akademika Volgina str., 12)

Evgeny N. Khazov,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia (117437, Moscow, ul. AkademikaVolgina, d. 12) evg.hazov@yandex.ru

Софья Евгеньевна Фильчукова,

курсант 401 учебного взвода 2 «Д» курса Института подготовки сотрудников для органов предварительного расследования, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Для цитирования: Фильчукова С.Е., Хазов Е.Н. Социальная защита граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 148-151.

Annotation. The article deals with topical issues of social protection of citizens exposed to radiation as a result of the Chernobyl gas station disaster. The main directions of social protection and assistance to citizens exposed to radiation as a result of the Chernobyl disaster are analyzed. Social guarantees and problems of their implementation are discussed.

Keywords: constitution, social protection of citizens, social guarantees, human rights and freedoms, radiation, disaster, Chernobyl NPP

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы социальной защиты граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Анализируются основные направления социальной защиты и помощи граждан, подвергшихся радиации вследствие чернобыльской катастрофы. Обсуждаются социальные гарантии и проблемы их реализации.

Ключевые слова: конституция, социальная защита граждан, социальные гарантии, права и свободы человека, радиация, катастрофа, Чернобыльской АЭС

Авария, произошедшая на ЧАЭС 26 апреля 1986 года в результате теплового взрыва активной зоны в четвертом блоке и выброса почти всего набора накопившихся там еще до катастрофы радиоактивных атомов, нанесла колоссальный ущерб благосостоянию планеты, всему живому на ней. Близлежащие местности, а также территории на многие километры вокруг подверглись воздействию большой дозы радиационного облучения, несмотря на все попытки предпринять меры по ликвидации аварии, и радиацией достигает и по

сей день невообразимых высот, угрожая опасностью всей живой природе.

Авария получила максимальный 7-й уровень по шкале, характеризующийся сильным выбросом и тяжелыми последствиями для здоровья населения и для окружающей среды даже в соседних государствах.

В Конституции Российской Федерации в ст. 42 закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причинен-

ного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением[1].

Государство, которые провозгласили себя социальным, обязано обеспечивать всестороннее осуществление социальной политики, направленной на обеспечение достойной жизни личности, в том числе уделяя внимание экологическим правам, тесно соприкасающимся со сферой рационального использования природных богатств[2].

Конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду закреплено: Конституции РФ [3] и в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды»[4].

Комментируя ст. 42 Конституции Российской Федерации Зорькин В.Д. написал, что право на благоприятную окружающую среду включает непосредственно группы взаимосвязанных прав на состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам. Право на надлежащего качества питьевой воды, земли, воздуха, и других природных ресурсов имеют место в системе конституционных экологических прав человека и гражданина. Однако, к сожалению, абсолютное выполнение всех стандартов невозможно в силу многих причин. Эта невозможность может быть вызвана различного рода эксцессами – катастрофами, причем огромную опасность таят в себе именно техногенные, которые могут привести к возникновению экологических проблем [5].

Надо признать, что право на благоприятную окружающую среду не может быть реализовано повсеместно. Так на территориях, пострадавших от аварии на ЧАЭС в 1986 году, – Брянской, Калужской, Орловской и других областей, от аварии на ПО «Маяк» в 1957 году на части территории Челябинской, Курганской, Свердловской областей, не соблюдается вышеназванное право ввиду высокого уровня загрязнения радиацией окружающей среды.

В настоящее время в отношении пострадавших от аварии ЧАЭС действует Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 26.05.2021) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [6].

Данный закон гарантирует гражданам Российской Федерации возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу вследствие катастрофы на ЧАЭС, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подверг-

шейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставление мер социальной поддержки[7].

Закон в части мер социальной поддержки распространяется на граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, ликвидаторов аварии, военнослужащих, призванных ликвидировать последствия аварии и на другие категории граждан. Закон предусматривает следующие меры социальной поддержки: ежемесячные денежные выплаты; денежная компенсация материального ущерба, в связи с утратой имущества эвакуированных граждан, повышенная оплата труда, сокращенный рабочий день и дополнительный оплачиваемый отпуск, выплаты пособий по временной нетрудоспособности участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС; ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда инвалидам и т.д. [8].

Также на лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, распространяется и Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной социальной помощи». Согласно ему, такие лица имеют право обратиться за предоставлением им набора социальных услуг, указанных в законе: предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, обеспечение лекарственными препаратами и др. [9].

В нормативном регулировании отношений, связанных с защитой граждан, пострадавших от радиации вследствие аварии на ЧАЭС, имеют место и подзаконные акты, призванные детализировать, конкретизировать нормативно-правовые акты.

Одним из таких актов можно назвать Приказ Минздрава РФ от 26.05.2003 № 216 «О диспансеризации граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС»[10], который упорядочивает организацию процедуры, устанавливает периодичность диспансеризации пострадавших вследствие катастрофы на ЧАЭС граждан. Помимо федеральных законов в данной сфере социальной защиты имеются и законы субъектов Российской Федерации. Среди них можно назвать Закон Брянской области № 92-3 от 13.12.2005 «О дополнительных мерах по социальной защите населения Брянской области, подвергшегося радиационному воздействию» [11].

В нем законодатель определяет различные меры экологического оздоровления и социально-экономического развития территорий – работы по уточнению плотности радиоактивного загрязнения территорий.

Примечательно, что среди категорий граждан закон распространяет свою защиту не только на тех, кто подвергся воздействию радиации вследствие аварии на ЧАЭС, но и на тех, кто испытал то же влияние от аварии на ПО «Маяк» и выбросов радиоактивных отходов в реку Теча, а также на граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне[12].

Примерно одна треть жалоб, рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации относится к сфере социальных прав, это говорит о том, что уровень развития данной отрасли относительно невысок и нуждается в улучшении. Государство зачастую нерегулярно и недостаточно справлялось с финансированием решения данных проблем, и вследствие этого в лечебные учреждения не поступали медикаменты, продукты питания, не выплачивались вовремя компенсации пострадавшим вследствие аварии на ЧАЭС.

Пятнадцать лет прошло с момента аварии на ЧАЭС, и Конституционный Суд Российской Федерации вынес первое решение по данному вопросу – постановление от 01.12.1997 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» . Рассматриваемые положения закона внесли значительные изменения в редакцию данного закона 1992 года, тем самым значительно урезав объемы социальной поддержки пострадавших граждан[13].

Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что вред, причиненный гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиации ввиду чернобыльской катастрофы и продолжающей действовать вследствие проживания (работы) на загрязненных радиацией (сверх допустимого уровня) территориях, невосполним и не исключаем, следовательно, государство принимает на себя обязательство стремиться к его более полному по объему возмещению[14].

Это вытекает из смысла статей 42 и 53 Конституции Российской Федерации [15], а также прямо подтверждено в ст. 15 Федерального за-

кона от 21 ноября 1995 года «Об использовании атомной энергии», которая в соответствии с конституционными принципами предусматривает возмещение в полном объеме вреда, вызванного возникшими вследствие использования атомной энергии нарушениями[16].

Конституционный Суд отметил, что законодатель вправе проводить дифференциацию мер социальной защиты граждан, разделяя их на различные категории исходя из размера вреда, понесенного ими, но при этом никак невозможно отчуждать право на возмещение этого вреда, исходя из конституционного права на благоприятную окружающую среду.

Поэтому суд, проверяя положения ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», признал их нарушающими конституционно-правовую обязанность государства по возмещению вреда, причиненного чернобыльской катастрофой, а также не соответствующими Конституции Российской Федерации[17].

Были признаны неконституционными положения об условии о сдаче жилой площади по прежнему месту жительства при внеочередном обеспечении жильем граждан, пострадавших вследствие катастрофы на ЧАЭС, уменьшение дополнительных отпусков для граждан, прибывших на территории зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы в период с 1 января 1987 года до вступления в силу оспариваемого Закона, лишение граждан, прибывших на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до вступления в силу оспариваемого Закона, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, лишение военнослужащих, получающих пенсию за выслугу лет и ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, права на возмещение вреда и другие.

Нам представляется необходимым обратить внимание на то, что социальное государство обязано всеми средствами содействовать правовому обеспечению социальной поддержки гражданам, чье право на благоприятную окружающую среду нарушено. Проблемы реализации и защиты экологических прав и тесно связанных с ними социальных прав человека являются одними из самых

актуальных на пути развития правового демократического социального государства[18].

При этом под субъектами, пострадавшими от радиационных и (или) техногенных катастроф в конституционном праве, понимается социальная группа людей, являющихся лицами, прямо или косвенно пострадавшими от чрезвычайной ситуации радиационного или иного техногенного характера (взрывы и испытания ядерного оружия; аварийные ситуации на ядерных и иных объектах гражданского и военного назначения; иные техногенные катастрофы и другие), признанные в качестве таковых в установленном законом порядке и нуждающихся в социальной защите, которую характеризует постоянный и непредсказуемый рост численности, а также наличие присущих специфических потребностей социального, психологического, экономического и иного характера[19].

При этом данный термин носит обобщающий характер, так как включает наряду с собственно гражданами РФ пострадавшими от последствий радиации, также и членов семей этих лиц. В то же время механизм социальной защиты от последствий радиационных и (или) техногенных катастроф распространяется также на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые на законных основаниях, пребывающих на территории РФ и пострадавших от негативных последствий произошедшей аварии или катастрофы[20].

Современная государственная система социальной защиты населения, основанная на обязательности обеспечения граждан социально-значимыми услугами. Основными элементами государственной системы социальной защиты населения являются: социальная помощь, материальная и психологическая поддержка нуждающегося населения.

Создание эффективной системы социальной защиты является неотъемлемым условием развития современного общества, особенно в условиях рыночной экономики, выступает необходимой платой общества за социальный мир, стабильность социальной системы и возможность нормальной хозяйственной деятельности.

Список литературы:

1. Осавельюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Белонковский В.Н. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
2. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарская Е.Л. и др. Экологическое право России. Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное)
3. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с измене-

ниями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). <http://www.pravo.gov.ru>.

4. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об охране окружающей среды" "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133. <http://www.pravo.gov.ru>.

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Конституционный Суд Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – С. 22.

6. Закон РФ от 15.05.1991 N 1244-1 (ред. от 26.05.2021) "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 1991, N 21, ст. 699. <http://www.pravo.gov.ru>.

7. Хазов Е.Н., Хазова В.Е., Шакун Н.В., Померлян А.Н., Санин В.Е. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России. Монография. Новосибирск, 2020.

8. Дубовик О.Л. Экологическая информация: понятие, виды, режим, защита. Зеленый мир, 2019. – С. 19

9. Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О государственной социальной помощи" "Собрание законодательства РФ", 19.07.1999, N 29, ст. 3699, <http://www.pravo.gov.ru>.

10. Приказ Минздрава РФ от 26.05.2003 N 216 "О диспансеризации граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" "Здравоохранение", N 9, 2003. <http://www.pravo.gov.ru>.

11. Закон Брянской области № 92-3 от 13.12.2005 «О дополнительных мерах по социальной защите населения Брянской области, подвергшегося радиационному воздействию» <http://www.pravo.gov.ru>.

12. Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. проф. С.А. Боголюбова. М.: НОРМА, 2020. – С. 25.

13. Попов А.А. Правовое регулирование экологической информации. М., 2019. – С. 14.

14. Карху О.С. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации. М., 2020. – С. 14.

15. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н. и др. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (конституционные поправки-2020) / Новосибирск, 2020.

16. Федеральный закон от 30.04.2021) "Об использовании атомной энергии" "Собрание законодательства РФ", 27.11.1995, N 48, ст. 4552, <http://www.pravo.gov.ru>.

17. "Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за 2018 год" Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.ksrf.ru/> по состоянию на 21.03.2019.

18. Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Гасанов К.К., Чихладзе Л.Т. и др. под научной редакцией Б.С. Эбзеева В.О. Лучина,; под общей редакцией К.К. Гасанова, Л.Т. Чихладзе Москва, 2021.

19. Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58-60.

20. Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве Российской Федерации (теоретико-методологический анализ). Вестник экономической безопасности. 2015. № 7. С. 20-25.

MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE ELECTORAL LAW OF RUSSIA

СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Sergey O. Kharlamov,

Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Candidate of Law, Associate Professor, Police Colonel

Irina L. Makarenko,

senior lecturer Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Candidate of Law, Police Lieutenant Colonel

Anastasia A. Mikhailova,

cadet of the 573rd training platoon of the International Law Faculty of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot ordinary police

Сергей Олегович Харламов,

начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент, полковник полиции

Ирина Леонидовна Макаренко,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н., подполковник полиции

Анастасия Алексеевна Михайлова,

курсант 573 учебного взвода международно-правового факультета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции

Для цитирования: Харламов С.О., Макаренко И.Л., Михайлова А.А. Современные информационные технологии в избирательном праве Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 152-155.

Annotation. The article talks about the impact of modern information technologies in the electoral law of Russia. At the moment, the state uses significant legal and material means aimed at the formation of a sustainable legal regulation of the information space. Unified approaches to the regulation of relevant relations are considered, which affect both the formation of the information society and the socio-economic development of the state, since information technologies interact and often as a component of industrial production management and social processes. The article analyzes legal acts, the specified norms of which are oriented towards the adoption of legislative decisions aimed at overcoming existing risks and protecting the rights of citizens in the information sphere.

Keywords: suffrage, information technology, information space, protection in the information environment, modern development

Аннотация. В статье говорится о воздействии современных информационных технологий в избирательном праве России. В настоящий момент государство использует значительные правовые и материальные средства, направленные на формирование устойчивого правового регулирования информационного пространства. Рассматриваются единые подходы к регулированию соответствующих отношений, которые влияют как на формирование информационного общества, так и на социально-экономическое развитие государства, поскольку информационные технологии взаимодействуют и часто в качестве составляющей управления промышленным производством, социальными процессами. Анализируются правовые акты, указанные нормы которых ориентируют на принятие законодательных решений, направленных на преодоление существующих рисков и защиту прав граждан в информационной сфере.

Ключевые слова: избирательное право, информационные технологии, информационное пространство, защита в информационной среде, современное развитие

В современном мире развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) оказывает значительное влияние на все области общественных отношений.

Природа информационных отношений внутри общества сильно изменилась, в результате чего информация стала одним из ключевых факторов раз-

вития человечества. Информационная революция, явившаяся следствием внедрения ИКТ во все сферы деятельности человеческого социума, привела к качественному изменению правового пространства, сделав сферу производства, передачи и обмена информации неотъемлемым элементом правового статуса личности.

Современные информационные технологии создали новые возможности для реализации прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере прямой демократии. Под влиянием ИКТ на научно-технологическое развитие появились такие понятия как «информационная эра» или «цифровая эпоха». Под воздействием информатизации появился новый вид правового пространства – информационное пространство, существующее на базе информационно-коммуникационной сети Интернет (далее – Интернет)¹.

Природа правового пространства имеет дискуссионный характер.

В соответствии с одним из научных определений правовое пространство является особой сферой правового регулирования территориального, межтерриториального и надтерриториального характера, формируемого с помощью системы национально-правовых и международно-правовых регуляторов и структурных институтов. Правовое пространство обладает как строго фиксированными, так и более мягкими границами, что придает этому явлению устойчивый и подвижный характер. Однако отнесение информационного пространства к отдельному виду правового пространства не означает его существования вне пределов государственной юрисдикции.

В настоящий момент государство использует значительные правовые и материальные средства, направленные на формирование устойчивого правового регулирования информационного пространства.

Так, в соответствии с новой редакцией пунктов «и» и «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации информация, информационные технологии и связь, а также обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий находятся в ведении Российской Федерации.

Как справедливо указывают исследователи конституционных новелл, «расширение предметов ведения Российской Федерации осуществлено в том числе за счет включения в них вопросов, связанных с информационными технологиями, определяющих методы поиска, сбора, хранения, обработки, представления и распространения информации».

Единые подходы к регулированию соответствующих отношений влияют как на формирование информационного общества, так и на социально-экономическое развитие государства, поскольку

информационные технологии взаимодействуют и часто в качестве составляющей входят в сферы услуг, управления промышленным производством, социальными процессами и т.д.».

Указанные нормы Конституции Российской Федерации ориентируют на принятие законодательных решений, направленных на преодоление существующих рисков и защиту прав граждан в информационной сфере.

В соответствии с определением, содержащимся в Указе Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы», информационное пространство является совокупностью информационных ресурсов, созданных субъектами информационной сферы, их средств взаимодействия, информационных систем и необходимой инфраструктуры.

Хотя информационное пространство существует в правовой сфере, законодательное регулирование не всегда успевает за расширением технических возможностей ИКТ².

В то же время ИКТ оказывает серьезное воздействие на совершенствование как национально-го, так и международного права. Исследователями отмечается, что реальные и виртуальные аспекты развития и функционирования государства и права нуждаются в отдельном изучении, исходя из специфики развития информационного пространства.

Двумя главными особенностями информационного пространства является то, что, с одной стороны, государство предпринимает значительные усилия для регулирования отношений в информационном пространстве с помощью нормативного воздействия, а, с другой стороны, информационное пространство активно стремится к саморегулированию.

Поэтому императивные и диспозитивные методы правового регулирования в рамках нормативно-правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием информационного пространства, должны сочетаться таким образом, чтобы, с одной стороны, надлежало регламентировать информационные отношения, а с другой – гарантировать реализацию комплекса новых прав, возникших в цифровую эпоху.

Международные организации активно воздействуют на процессы регулирования информационного пространства, направленные

на установление дополнительных гарантий прав личности. Так, 22 июля 2000 года представителями стран «Большой восьмерки» был подписан базовый документ, закрепляющий права и свободы информационного общества, – «Окинавская хартия глобального информационного общества» (далее – Хартия). В этом документе было подчеркнuto, что ИКТ являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века. Также статьей 3 Хартии было установлено право всех людей повсеместно, без исключения, на пользование преимуществами глобального информационного общества. Хартией признается обязанность государства обеспечивать реализацию этого права, создавать дополнительные правовые и технологические условия. Рекомендацией № R (2001) от 28 февраля 2001 г. Комитета министров Совета Европы «По распространению судебной и иной юридической информации путем использования новых технологий», принятой на 743-ом заседании Представителей Министров, был впервые предусмотрен широкий круг мер, направленных на обеспечение доступа к правовой информации с помощью ИКТ¹⁴. В соответствии с указанной Рекомендацией государства-члены Совета Европы должны были обеспечить доступ к правовой информации, включающей законодательные акты, решения судебных инстанций в электронном виде, сохранив их аутентичность.

Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы «О влиянии новых коммуникационных и информационных технологий на демократию» (п. 1) прямо содержит положение о том, что развитие ИКТ должно способствовать укреплению свободы, самореализации граждан, более эффективным связям власти и общества, стимулировать экономическое развитие и занятость, способствовать социальному и культурному прогрессу, распространению знаний. Современное развитие информационного пространства может привести как к возникновению качественно новых взаимоотношений органов государственной власти, граждан и институтов гражданского общества, так и к определенной дезорганизации сложившихся социальных связей.

На сегодняшний день практика организации электронного голосования в помещении для голосования имеется во многих странах. Лидерами в данной области являются Австралия, Бельгия, Бразилия, Франция, Индия, Ирландия, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Испания, США.

Так, к примеру, около 30 штатов в США приняли законодательные акты об обязательном оборудовании комплексов для электронного голосования устройствами долговременной памяти и принтерами, которые могут оперативно вывести в печать результаты голосования.

Использование данной инфраструктуры позволяет создать дополнительные гарантии обеспечения избирательных прав при установлении итогов голосования и определении победителей выборов.³

Однако не во всех зарубежных государствах внедрение электронного стационарного голосования носит последовательный и системный характер. В Великобритании в 2008 г. было принято решение об отказе от применения комплексов электронного голосования в связи с нарушениями избирательных прав, в том числе тайны голосования. В ФРГ на парламентских выборах в 2009 г., 2013 г. и 2017 гг. средства электронного голосования не применялись по схожим основаниям. В отдельных зарубежных государствах, таких как Болгария и Словения, существует требование об обязательном дублировании электронных средств голосования обычными средствами.

Наиболее распространенным и проработанным с точки зрения юридической регламентации техническим средством автоматизации является голосование с помощью технических средств регистрации и подсчета голосов. Этим обстоятельством объясняется его достаточно широкое использование во многих государствах, включая Российскую Федерацию.

По состоянию на 1 января 2015 года из 214 государств и территорий 193 государства являются членами ООН*, остальные – самоуправляемые или зависимые (протекторатные) территории либо иные по своему статусу государства. С 2000 года во всех странах мира (кроме 11) проводятся парламентские выборы на основе использования соответствующих избирательных систем.

В рамках любой избирательной системы может возникнуть и существовать длительное время единственная сильная политическая партия при карликовой многопартийности в целом.

В настоящее время в мировой электоральной практике наиболее широко применяются в основном три разновидности избирательных систем: мажоритарная избирательная система относительного, абсолютного (50 процентов) и квалифицированного (2/3 или более) большинства; пропорциональная избирательная система различных модификаций, в

том числе в виде единственного передаваемого голоса; смешанная избирательная система.

В конституциях и законодательстве о выборах рассматриваемых 30 государств закреплены различные избирательные системы, которые учитывают организацию избирательного процесса при проведении выборов президента и вице-президента (вице-президентов), коллективного главы государства, депутатов нижней палаты и членов верхней палаты парламента, в том числе в условиях неполного бикамерализма, а также региональных органов государственной власти, выборных должностных лиц и представительных органов местного самоуправления. Президентские избирательные системы.

Порядок выборов президента (избирательная система) предусматривает избрание лица на указанную должность путем проведения всеобщих прямых либо косвенных выборов. При этом конституции предусматривают сложносоставной институт президентства, когда одновременно с президентом избирается один или два вице-президента путем проведения всеобщих прямых выборов. Основное направление развития избирательных систем при проведении президентских выборов – доминирующее применение мажоритарной избирательной системы, в рамках которой мегадоминирующей является мажоритарная избирательная система смешанного (абсолютно-относительного) большинства в первом и втором туре голосования.

В целом индивидуальный и коллективный президент (глава государства) избирается путем проведения всеобщих прямых выборов непосредственно избирателями (в 19 государствах), либо путем проведения косвенных выборов депутатами парламента (в пяти государствах), либо занимает указанную должность по праву первоначального занятия иной – светской или выборной – должности иного государства.⁴

Прямые выборы президента и вице-президента. В 19 государствах президенты как индивидуальные главы государств избираются путем проведения всеобщих прямых выборов с использованием мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства (в первом туре голосования) и относительного большинства (во втором туре голосования), в Боснии и Герцеговине трехчленный Президиум Боснии и Герцеговины – коллективный глава государства – избирается по правилам мажоритарной избирательной системы относительного

большинства и этническому принципу представительства босняков, хорватов и сербов в его составе. В пяти государствах президент избирается путем проведения косвенных выборов депутатами парламента по правилам мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства с последующей ее модификацией в мажоритарную избирательную систему относительного большинства при проведении соответствующих туров голосования депутатов парламента.

В одних государствах состав верхней палаты парламента формируется путем проведения всеобщих прямых выборов с использованием различных избирательных систем (мажоритарной избирательной системы относительного большинства, пропорциональной избирательной системы, смешанной избирательной системы и др.), в других – путем проведения косвенных выборов или назначения на должность членов верхней палаты парламента, в третьих – на основе использования модели смешанного формирования либо иных процедур.⁵

Список литературы:

1. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. - с. 25.
2. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1, с. – 44.
3. Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2019, с.-78.
4. Пехтерева Е.А. Перспективы использования технологии блокчейн и криптовалюты в России // Экономические и социальные проблемы России. – 2018. – № 1, с.-90.

¹Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. - с. 25.

²Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1, с. - 44.

³Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2019, с.-78.

⁴Пехтерева Е.А. Перспективы использования технологии блокчейн и криптовалюты в России // Экономические и социальные проблемы России. – 2018. – № 1, с.-90.

⁵Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 4, с.- 32.

**FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC
RELATIONS IN THE EPOCH OF DIGITAL TRANSFORMATION
IN RUSSIA IN 2021-2023**

**ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭПОХУ ЦИФРОВОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИИ В 2021-2023 ГГ.**

Sergey O. Kharlamov,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, xarddd66@mail.ru

Sergey L. Nechay,

Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, s.l.nechay@gmail.com

Tatiana V. Kikot-Glukhodedova,

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya

Сергей Олегович Харламов,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Сергей Леонидович Нечай,

кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Татьяна Владимировна Кикоть-Глухodedова,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Для цитирования: Харламов С.О., Нечай С.Л., Кикоть-Глухodedова Т.В. Особенности конституционно-правового регулирования общественных отношений в эпоху цифровой трансформации России в 2021-2023 гг. // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 156-159.

Annotation. The article discusses the main areas of legal support for the digital transformation of the Russian Federation in recent years. The problematic issues and gaps in the domestic legislation in the sphere of constitutional and legal regulation of this sphere of public relations are analyzed. The main constitutional rights and freedoms of man and citizen are outlined, the provision of which is an important task of lawmaking in the framework of digital transformation in Russia.

Keywords: digital transformation of Russia, legal regulation of the digital sphere, amendments to the constitution, human and civil rights and freedoms, digital economy

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления правового обеспечения цифровой трансформации Российской Федерации в последние годы. Анализируются проблемные вопросы и пробелы в отечественном законодательстве в сфере конституционно-правового регулирования указанной сферы общественных отношений. Обозначаются основные конституционные права и свободы человека и гражданина, обеспечение которых является важной задачей правотворчества в рамках цифровой трансформации в России.

Ключевые слова: цифровая трансформация России, нормативно-правовое регулирование цифровой сферы, поправки к конституции, права и свободы человека и гражданина, цифровая экономика

Поправки к Конституции Российской Федерации, принятые в 2020 году, закрепили исключительное ведение федерального уровня власти в области информации, информационных технологий и связи (п. "и" ст. 71).

За последние несколько лет государственный сектор постепенно переходит в цифровой формат. Происходит процесс оптимизации документооборота, предоставления государственных и муниципальных услуг. Интернетом и другими сер-

висами пользуются в государственном секторе, в экономике, в социальной сфере и в личных целях граждане различных государств мира.

Консалтинговая компания McKinsey включила Россию в пятерку стран с лучшими темпами цифровизации. При этом дается прогноз утраты ее доли в ВВП к 2025 году с достижением финансового показателя в 10 трлн рублей. Одновременно цифровая трансформация в России затронула различные сферы государственной и общественной жизни.

По многим показателям Россия отстает от темпов цифровой трансформации ведущих стран мира, но руководство страны, государственные деятели, ведущие специалисты, руководители регионального и местного самоуправления отчетливо понимают необходимость этого процесса. С помощью новых информационных технологий сокращаются издержки бизнеса, ускоряется документооборот, процедуры согласования решений, передача данных, выполнение распоряжений и т.д. Использование информационных технологий в конечном счете снижает стоимость и затраты различных ресурсов при выполнении различных функций и действий.

В конце 2016 года Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству России совместно с администрацией Президента РФ разработать и утвердить программу "Цифровая экономика".

В качестве результата программы предусматривается создание гибкой системы цифровой экономики, снятие первоочередных барьеров для развития современных технологий и ведения бизнеса, в таких сферах, как гражданский оборот, финансовые технологии, интеллектуальная собственность, телекоммуникации, судопроизводство, нотариат, стандартизация. Развитие инфраструктуры связи и расширение доступа к сети Интернет в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных пунктах поможет преодолеть цифровое неравенство и обеспечить гражданам доступ к современным цифровым услугам, дистанционному образованию и телемедицине. В 2017 году Правительство РФ утвердило соответствующую программу в сфере цифровизации.

Однако уже в следующем году во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской

Федерации на период до 2024 года» по результатам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Таким образом, цифровое развитие нашего государства является существенным направлением деятельности органов государственной власти России.

Рассматриваемый паспорт национальной программы, разработанный Минкомсвязи России, содержит шесть федеральных проектов сроком до 2024 года: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии» и «Цифровое государственное управление».

Ключевыми целями национального проекта является увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики, создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств, использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Несмотря на стремительный рост сектора цифровизации, Счетная палата отмечает уже второй год подряд (2019 и 2020 гг.) самый низкий годовой итог реализации бюджета цифровой сферы среди других нацпроектов.

В качестве обоснования пониженной эффективности может служить многочисленные поправки в указанный нацпроект, в том числе, обусловленные его сложностью и динамичностью, а также актуализацией с современным научным прогрессом и быстроменяющейся политической обстановкой в стране и мире.

Одновременно ускоренные темпы развития цифровой сферы, рост числа онлайн-платформ вызывают повышенное внимание с точки зрения обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей, а также юридических вопросов социального обеспечения и трудового права.

21 октября в Совете Федерации Российской Федерации состоялась конференция на тему «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина

в эпоху цифровизации и роботизации», организованная профильным комитетом верхней палаты российского парламента по конституционному законодательству и государственному строительству.

Значительное количество участников данного мероприятия указывали на неотъемлемое соблюдение прав и свобод человека и гражданина при реализации современных цифровых технологий. При этом была показана проблема явной юридической незащищенности личности. Сенаторы определили необходимость разработки и совершенствования системы законодательства в сфере обеспечения прав и свобод в сфере цифровых технологий, а также внесение поправок в основные отечественные нормативные правовые акты, регламентирующие ответственность должностных лиц, которым предоставлен доступ к персональным данным и цифровым базам данных.

Российский правовед и государственный деятель, д.ю.н., профессор Шахарай С.М. считает, что в цифровом мире, как и в реальном, должны соблюдаться основные конституционные права человека и гражданина. При этом, передовые процессы, связанные с цифровизацией должны быть осмыслены и отражены в координатах права, а их ключевые принципы и основы закреплены в цифровой конституции, которая должна стать основой для качественно нового уровня демократии в цифровом обществе.

По нашему мнению, как минимум, требуется установить и в последствие реализовать правовое обеспечение базовых гарантий защиты следующих групп основных прав и свобод человека и гражданина:

- личных (на жизнь; достоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, тайну переписки; право на пользование родным языком и т.д.);
- публично-политических (свобода мысли и слова; право на информацию; избирательное право; право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления и др.);
- социально-экономических (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; на свободный труд; право на отдых; на за-

щиту материнства, детства, семьи; на социальное обеспечение; на жилище; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и т.д.);

- иных прав и свобод (судебная защита; получение квалифицированной юридической помощи; презумпция невиновности и др.).

В сфере международного законодательства также всё чаще уделяется значительное внимание правовому обеспечению основных прав человека и гражданина в условиях цифровизации современного мира.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации, д.ю.н., профессор В.Д. Зорькин справедливо отмечает, что в условиях цифровизации российского общества нормативное правовое регулирование различных сфер социальной жизни требует глубокой модернизации. Очевидно, что в настоящее время необходимо конкретизировать права и свободы человека и гражданина применительно к цифровой реальности.

Таким образом, поступательное развитие российского государства и общества в области цифровизации требует адекватного и своевременного правового регулирования обеспечения основных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина. Практическая реализация основных программ Правительства РФ в данной сфере показывает, что прогрессивное развитие цифровизации данной сферы идет очень быстрыми темпами. В этой связи, в условиях быстроизменяющегося цифрового мира воплощение долговременных программ цифровизации не всегда отличается большой эффективностью, в том числе, в плане освоения запланированного бюджета. С учетом характера данной тенденции, в целях недопущения возможных нарушений в области обеспечения основных конституционных прав человека и гражданина законодательная ветвь государственной власти должна работать на опережение и заблаговременно принимать нормативные правовые акты, целью которых является защита прав субъектов конституционных правоотношений в цифровой среде. Обеспечение гарантий основных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией РФ, в условиях цифровизации России является актуальным и приоритетным направлением, как законодательской деятельности, так и важной те-

матикой углубленного исследования отечественной правовой науки в области конституционного права.

Список литературы:

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти".
2. Цифровизация всей страны. Как новые технологии ускоряют рост экономики // <https://www.kp.ru/daily/27029/4093659/> (дата обращения: 02.08.2021).
3. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 N 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"». // Собрание законодательства РФ, 07.08.2017. № 32. Ст. 5138. Утратил силу.
4. "Паспорт национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от

24.12.2018 № 16) // <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2021).

5. Нацпроект «Цифровая экономика» принёс худший результат исполнения бюджета // <https://eadaaily.com/ru/news/2020/12/07/nacproekt-cifrovaya-ekonomika-prinyos-hudshiy-rezultat-ispolneniya-byudzheta>. (дата обращения: 02.08.2021).

6. Исполнение бюджета по «Цифровой экономике» в 2020 г. худшее среди всех нацпроектов // https://www.cnews.ru/news/top/2020-07-10_isplaynenie_rashodov_byudzheta (дата обращения: 02.09.2021).

7. Шахрай С.М. Цифровая Конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 12. С. 1075-1082.

8. Окинавская хартия глобального информационного общества (Принята на о. Окинава 22.07.2000) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51 - 56.

9. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. № 68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век» // URL: <https://undocs.org/r u/A/RES/68/167> (дата обращения: 15.11.18).

10. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Рос. газ. 2018. 29 мая (№ 115). URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadachagosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-pravagrazhdan.html> (дата обращения: 22.08.2021).

PURPOSE-A CRITERION FOR THE EFFECTIVENESS OF THE PROCUREMENT MODEL IN THE CONTRACT PROCUREMENT SYSTEM**ЦЕЛЬ – КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ МОДЕЛИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ЗАКУПОК****Kirill E. Maraev,**

Lecturer of the Department of Criminology

Moscow State University The Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya

Candidate of Law (12, Ak. Volgina str., Moscow)

forvater_slik@mail.ru

Artem V. Tsvetkov,

Lecturer of the Department of Administrative Law Moscow State University

The Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya, Candidate of Law (12, Ak. Volgina str., Moscow)

artem.tsvetkov.2014@bk.ru

Кирилл Егорович Мараев,

Преподаватель кафедры криминологии Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н.

(г. Москва, ул. Ак. Волгина, д.12)

Артем Владимирович Цветков,

Преподаватель кафедры административного права Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н.

(г. Москва, ул. Ак. Волгина, д.12)

Для цитирования: Мараев К.Е., Цветков А.В. Цель – критерий эффективности закупочной модели в контрактной системе закупок // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 160-161.

Annotation. The work is devoted to the search for an indicator of the effectiveness of models of the organization of procurement activities of state bodies. The article presents the positions of various researchers on the most effective models of organizing procurement activities and analyzes the term "efficiency". In the course of reasoning, the author came to the conclusion that there is no such universal model, and its effectiveness is determined by the goal that is achieved by the organizational system used by the subject of management.

Keywords: public procurement system, method of organization of procurement activities, subject of management, efficiency

Аннотация. Работа посвящена поиску показателя эффективности моделей организации закупочной деятельности государственных органов. В статье представлены позиции различных исследователей о наиболее эффективных моделях организации закупочной деятельности и проанализирован термин «эффективность». В ходе рассуждений автор пришел к выводу, что такая универсальная модель отсутствует, а её эффективность определяется целью, которая достигается применяемой субъектом управления организационной системой.

Ключевые слова: система государственных закупок, способ организации закупочной деятельности, субъект управления, эффективность

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд функционирует уже более десяти лет. За это время она подверглась не малой критике как со стороны теоретиков, так и практиков. Громоздкость нормативно-правовой базы, сложность закупочной процедуры, высокая коррупционность сферы закупок, неоднозначная правоприменительная практика, вызванная несовершенством законодательства и замысловатостью норм, и другие недостатки – все это является не только предметом критики контрактной системы в сфере закупок, но и существенно снижает ее эффективность.

Проблема повышения эффективности государственных закупок волнует умы многих исследова-

телей. Действительно, как же организовать закупочную деятельность, чтобы добиться от нее максимальной эффективности? Представляется, что универсального решения поставленного вопроса не имеется, однако в науке предпринимаются попытки его найти.

Одни авторы связывают повышение эффективности с таким способом организации закупок, как централизация. Например, Яровой А. В. в ходе проведенного исследования пришел к выводу, что «При осуществлении поставок товаров для государственных нужд в качестве государственного заказчика должен выступать единый специальный орган государства, в компетенции которого определена функция участия от имени публично-правового об-

разования в отношениях по удовлетворению государственных нужд» [1].

Другие считают, что наибольшая эффективность достигается при смешанной форме организации закупочной деятельности. Например, А.В. Курдаков и А.И. Орлов считают, что «ни централизация, ни децентрализация не имеют решающих преимуществ и недостатков. Необходимо искать баланс между централизацией и децентрализацией, а также разрабатывать новые формы с учетом применения новых цифровых технологий» [2].

Иные склоняются к выводу, что наибольшая эффективность государственных закупок достигается при децентрализованном способе организации государственных закупок, например, Науменко С.Н. утверждает, что «в практике стран мира выявлена общая тенденция к децентрализации системы ГТЗ (государственные тендерные закупки – прим. автора). Выбор в пользу данной формы организации системы ГТЗ обусловлен меньшими расходами на ее обслуживание» [3].

Стоит признать, что все авторы по-своему правы, считая тот или иной способ организации закупочной деятельности наиболее эффективным, но как нам представляется, корень их заблуждения кроется в попытке определить степень эффективности без учета целей, поставленных субъектом управления, достигаемых с помощью внедряемой системы. Ясно, что любая организационная система, направленная на регулирование неких отношений, имеет цель не просто урегулировать отношения, но и защитить интересы лиц, внедряющих эту систему. В этой связи вопрос выбора способа, формы организации становится во главе угла, так как на кону удовлетворение интересов властной группы. Иными словами, способ организации становится важнейшей составляющей для реализации внедряемой системы на практике. Более того, внедряемая система и те способы ее реализации должны в полной мере позволить выполнить задачи и достигнуть цели, преследуемые субъектом управления. Отсюда и вытекает проблема повышения эффективности. А что же понимается под термином эффективность?

Термин эффективность образован от латинского «effectivus» и означает производительный, действенный.

Необходимо сказать, что термин «эффективность» является экономической категорией. Более того, в экономической науке разработана «теория эффективности», согласно которой эффективность является одним из фундаментальных понятий в экономике.

Однако, к сожалению, в науке нет единого понимания категории «эффективность». К примеру, В.В. Ковалев считает, что под эффективностью следует понимать соотношение достигнутого результата и характеристики ресурса, затраченного для получения этого результата [4]. Представленный вариант не способствует уяснению термина эффективности, так как не совсем понятно о какой характеристике ресурса здесь идет речь.

Наиболее распространена точка зрения, в которой эффективность рассматривается как соот-

ношение достигнутого результата и затраченных на достижение этого результата ресурсов [5]. Так трактуется эффективность и в теории социального управления [6].

Как нам представляется, такое понимание наиболее верно. Однако здесь требуется уточнить, что эффективность, является оценочной категорией. Ее оценка производится не только через соотношение полученного результата и затраченных средств, а еще и в соотношении с иными способами, попытками субъекта управления достижения этого же результата с аналогичным набором средств.

Для системы закупок это явление является принципиальным, так как эффективность способствует минимизации издержек при получении более качественного результата. Конечно, уровень эффективности должен быть самым высоким, позволяющим дать максимум заложенного потенциала. В противном случае образуется формализм, который не позволит раскрыть все заложенные в отмеченной категории потенциальные возможности. Разумеется, это состояние изменчиво. Давать производственный максимум при каждой закупке невозможно, поэтому и получается, что какие-то закупки признаются эффективными, другие – менее эффективными, а какие-то и вовсе неудачными.

Итак, из вышеизложенного можно сделать вывод, что эффективность способа организации системы государственных закупок напрямую зависит от приемлемости используемых способов организации, запускающих работу системы, для достижения целей субъекта управления. В связи с этим вопросы выбора и применения наиболее эффективного способа организации закупочной деятельности (централизации, децентрализации, смешанная модель) должен решаться, исходя из поставленных субъектом управления целей.

Список литературы:

1. Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд: автореф. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005.
2. Курдаков А.В., Орлов А.И. Выбор соотношения централизации и децентрализации в закупочной деятельности общественного сектора с использованием математических инструментов принятия решений / Контроллинг. 2020. № 1 (75). С. 77.
3. Науменко С.Н. Формы организации системы государственных тендерных закупок / Менеджер, 2019. Т.1. №1 (87). С.53.
4. Ковалев В. В. Анализ хозяйственной деятельности предприятия: Учебник / В. В. Ковалев, О. Н. Волкова. – М.: ООО «ТК Велби», 2012. С. 424.
5. Ильенкова С. Д. Инновационный менеджмент: учеб.-практическое пособие / С. Д. Ильенкова, В. И. Кузнецов, С. Ю. Ягудин. – М.: МЭСИ, 2009. С. 192, Сидорина И. Ф. Долгосрочные целевые программы как инструмент повышения эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Иваново, 2011. С. 16.
6. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. М.: Весь мир, 2002. С. 62.

ON THE ISSUE OF IMPROVING LEGISLATION IN THE FIELD
OF INTERNAL MIGRATION

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ

Diana N. Shurunova,

Professor of administrative law candidate of legal Sciences, associate Professor (Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Y. Kikot (117437, Moscow, Akademika Volgina, D. 12); associate Professor of public law and criminal law of the Russian economic University named after G. V. Plekhanov (117997, Moscow, Stremyanny lane, 36).
diana_shu@inbox.ru

Lyubov S. Komovkina,

Associate Professor of the Department of Administrative Law, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor (V.Ya. Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia (12 Akademika Volgina str., Moscow, 117437)
korzhlubov@mail.ru

Диана Николаевна Шурухнова,

профессор кафедры административного права, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12); доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова (117997, г. Москва, Стремянный пер., дом 36).

Любовь Сергеевна Комовкина,

доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12)

Рецензент: начальник кафедры административного права Московского университета МВУД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Г.Х. Хадисов

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Для цитирования: Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. К вопросу о совершенствовании законодательства в сфере внутренней миграции // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 162-166.

Annotation. In order to improve the legislation of the Russian Federation in the field of internal migration, the adoption of the Federal Law "On Internal Migration" is proposed. The article presents the proposed structure of the project, reveals its main provisions, taking into account the changes caused by the digitalization of the sphere of public administration.

Keywords: "Digital public administration", internal migration, federal register of population information, registration, forced migration, registry model of public services provision

Аннотация. В целях совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере внутренней миграции предлагается принятие Федерального закона «О внутренней миграции». В статье представлена предполагаемая структура проекта, раскрыты основные его положения с учетом изменений, обусловленных цифровизацией сферы государственного управления.

Ключевые слова: «Цифровое государственное управление», внутренняя миграция, федеральный регистр сведений о населении, регистрационный учет, вынужденная миграция, реестровая модель предоставления государственных услуг

Цифровизация сферы государственных услуг направлена на отказ от бумажных носителей в процессе их оказания, установление требований к оформлению результатов предоставленных услуг по принципу реестровой модели.

Внедрение проактивности, экстерриториальности способствуют повышению доступности госу-

дарственных услуг, а также сокращению временных издержек заявителей в процессе их получения.

Одной из социально-значимых государственных услуг, предоставляемых МВД России, является регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, затрагивающая вопросы внутренней миграции населения. Модернизацию процедуры

регистрационного учета (электронные формы предоставления государственной услуги) связываем с внедрением удостоверения личности с электронным носителем, содержащим средства цифровой подписи и являющиеся инструментом идентификации, и аутентификации гражданина в информационных ресурсах и системах, а также при предоставлении электронных услуг.

Отсутствие комплексного подхода к законодательному регулированию отношений в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, активная работа по совершенствованию миграционного законодательства и переработке нормативных правовых актов, внесение значительных изменений в Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 17.05.2021) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» позволяют сделать вывод о целесообразности принятия Федерального закона «О внутренней миграции», с учетом создания единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ.

При разработке проекта Закона необходимо учесть, что с 1 января 2022 года вступают в силу дополнения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусматривающие в статье 7.4 переход на реестровую модель учета результатов предоставления государственных услуг, которые будут учитываться и подтверждаться путем внесения органами, предоставляющими указанные услуги, в государственные и муниципальные информационные системы сведений в электронной форме.

Структура предлагаемого закона может иметь следующий вид:

Глава I. Общие положения

Глава II. Право граждан на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Российской Федерации

Глава III. Документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации

Глава IV. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания в пределах Российской Федерации

Глава V. Вынужденная миграция

Глава VI. Заключительные положения

В главе I «Общие положения» представляется целесообразным определить предмет регулирования Федерального закона и закрепить основные понятия, такие как: «внутренняя миграция», «внутренний мигрант», «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», «члены семьи вынужденного мигранта», «регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», «регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства», «снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства», «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства», «основные документы, удостоверяющие личность гражданина на территории Российской Федерации», «место жительства», «место пребывания» и др.

Необходимо установить основные принципы регулирования внутренней миграции, а также определить правовые основы общественных отношения в области внутренней миграции.

В главе II «Право граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» предлагается регламентировать право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, а также перечень ограничений указанного права: в пограничной зоне, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, и отравлений людей введены особые условия и режимы прожи-

вания населения и хозяйственной деятельности, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

В главе второй целесообразно предусмотреть порядок защиты прав граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

В главе III «Документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации» следует закрепить перечень основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за ее пределами. Основными документами, удостоверяющими личность гражданина, предлагается закрепить:

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, содержащий электронный носитель информации;

- свидетельство о рождении для граждан, не достигших 14 летнего возраста.

- удостоверение личности гражданина Российской Федерации (ID-карта) - документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации и подтверждающий принадлежность к гражданству Российской Федерации, с информацией в текстовом, машиночитываемом и электронном виде, со встроенным электронным носителем информации, который является неотъемлемой частью удостоверения.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются:

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, содержащий электронный носитель информации;

- дипломатический паспорт, содержащий электронный носитель информации;

- служебный паспорт, содержащий электронный носитель информации.

В главе IV «Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации» предлагается изложить принципы регистрационно-

го учета граждан, где среди прочих предусмотреть, в том числе, реестровый порядок осуществления регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства. Необходимо установить возможность реализации экстерриториального принципа не только для граждан городов федерального значения, но и других субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что под экстерриториальностью понимается возможность граждан, подающих заявление в орган регистрационного учета, получить государственную услугу независимо от места регистрации заявителя.

В дальнейшем необходимо предусмотреть возможность проактивного информирования заявителей на ЕПГУ о возможности получения государственной услуги при наступлении соответствующей жизненной ситуации (например, рождение ребенка, истечение срока регистрации по месту пребывания, смерть лица).

В целях обеспечения государством необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, а также регулирования внутренней миграции каждый гражданин РФ обязан зарегистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В главе четвертой предлагается определить круг субъектов, осуществляющих регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В рассматриваемой главе следует регламентировать порядок регистрации граждан по месту пребывания. При этом необходимо исходить из того, что гражданин Российской Федерации вправе не представлять документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение. Указанный документ запрашивается органом регистрационного учета посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Заметим, что с 1 января 2022 г. вступает в силу постановление Правительства от 23 июня 2021 г. № 963¹, регламентирующее единый порядок межведомственного электронного взаимодействия, действие которого распространяется на федеральные, региональные, местные органы власти, внебюджетные фонды, а также многофункциональные центры. В соответствии с ним, получение документов или сведений, необходимых для предоставления госу-

дарственных и муниципальных услуг, инициируется посредством направления межведомственных запросов потребителем сведений и завершается получением от поставщика сведений ответа на межведомственный запрос, содержащий запрашиваемые сведения и (или) информацию о причинах невозможности предоставления сведений по межведомственному запросу. Межведомственное информационное взаимодействие может осуществляться на бумажном носителе в двух случаях, когда отсутствуют запрашиваемые сведения в электронной форме, и при необходимости предоставления оригиналов документов на бумажном носителе при направлении межведомственного запроса.

Согласно правилам, срок предоставления сведений при межведомственном информационном взаимодействии в электронной форме не должен превышать 48 часов с момента направления межведомственного запроса. Регламентируются и аспекты межведомственного взаимодействия в режиме реального времени. В таких ситуациях ответ на запрос должен поступить в течение двух секунд.

В проекте Закона необходимо предусмотреть случаи, когда гражданин вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, например, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации и др.

Регистрация граждан по месту пребывания производится путем внесения сведений о месте пребывания гражданина в федеральную государственную информационную систему. Правила формирования, ведения и использования федеральной информационной системы будут утверждаться Правительством РФ.

Обратим внимание, что с 1 января 2022 г. в законную силу вступает положение ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 08 июня 2020 г. № 168 – ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», в соответствии с которым федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, обязан направлять для формирования и ведения федерального регистра сведений о населении, в том числе (п. 7) о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и

по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, а также регистрации отдельных категорий граждан, будут утверждаться Правительством Российской Федерации. Внедрение реестровой модели, как представляется, следует осуществить в два этапа. Первоначальный этап (переходный) предполагает возможность сохранения традиционных форм реализации регистрационного учета граждан Российской Федерации в ее пределах. На переходный период в Правилах следует предусмотреть три основных способа осуществления регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации:

- путем обращения в федеральные органы исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальные органы;
- путем обращения в МФЦ (многофункциональный центр);
- посредством ЕПГУ (портал государственных услуг).

На переходный период существует вероятность необходимости сохранения результата предоставления государственной услуги в форме документа на бумажном носителе. По просьбе гражданина возможна выдача справки о регистрации по месту пребывания или по месту жительства. Необходимость сохранения документа на бумажном носителе о факте регистрации по месту пребывания или по месту жительства может сохраниться в связи с потребностью в подтверждении указанной регистрации в ряде регионов Российской Федерации, для лиц преклонного возраста и т. д.

Основным препятствием развития технологий электронного правительства является недостаточный уровень распространения Интернета, прежде всего в сельской местности. Общая численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2021 г. составляет 146 171 015 (городское население – 109251646; сельское население – 36919369). При этом доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг по возрастным группам в 2019 г.: 77,8 % (50–54 лет); 69,3 % (55–59 лет); 48,1 % (60–72 лет); в 2020 г.: 79,8 % (50–54); 72,1 % (55–59); 50,8 % (60–72). Доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных услуг, по типам поселения и возрастным группам в 2019 г.:

городское население 81,6 % (50–54); 73,4 % (55–59); 51,1 % (60–72); сельское население 66,4 % (50–54); 56,4 % (55–59); 37,5 % (60–72); в 2020 г.: городское население 83,3 % (50–54); 77,0 % (55–59); 54,7 % (60–72); сельское население 68,4 % (50–54); 56,2 % (55–59); 36,5 % (60–72).

Из них услуги МВД/ГИБДД (проверка наличия штрафов ГИБДД, выдача/замена водительских прав, проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительских удостоверений, регистрация транспортных средств и прицепов к ним) в 2019 г.: 32,0 % (50–54); 25,6 % (55–59); 11,9 % (60–72); в 2020 г.: 32,4 % (50–54); 25,6 % (55–59); 11,5 % (60–72)².

В ходе дальнейшего перехода на реестровую модель оказания государственных услуг по регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, основным способом оказания услуг должно стать использование ЕПГУ.

Алгоритм действий при обращении с заявлением через ЕПГУ можно представить следующим образом:

- регистрация на сайте ЕПГУ заинтересованным лицом (собственником);
- заполнение предложенной формы заявления, при этом необходимо предоставить дополнительную информацию (например, кадастровый номер квартиры или дома, данные гражданина, который регистрируется по месту пребывания или по месту жительства жилья);
- предоставления электронного согласия на регистрацию по месту пребывания или по месту жительства от собственника (собственников) жилья;
- направление заявления в подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России;
- проверка должностными лицами подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России, указанной гражданином информации путем запросов из соответствующих баз данных;
- должностными лицами подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России оформляется регистрационный лист с QR-кодом о постановке на регистрационный учет и направляет заявителю в личном кабинете на ПГУ;
- должностными лицами подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России направляют сведения о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации для формирования и ведения федерального регистра

сведений о населении федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 10 Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

В названной главе также предлагается регламентировать особенности регистрации по месту пребывания и по месту жительства отдельных категорий граждан Российской Федерации, а также предусмотреть основания для ограничения и основания отказа в регистрации по месту пребывания и по месту жительства.

В главе V «Вынужденная миграция» предлагается регламентировать правовой статус вынужденного мигранта. Необходимо установить права и обязанности вынужденного мигранта, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении вынужденного мигранта, гарантии прав лица, ходатайствующего о признании его вынужденным мигрантом, а также изложить вопросы утраты и лишения статуса вынужденного мигранта.

В главе VI «Заключительные положения» необходимо установить ответственность за нарушение положений Федерального закона и вопросы вступления закона в силу.

В дальнейшем, на основании и в соответствии с Федеральным законом «О внутренней миграции» предложенного содержания, потребуются внесение изменений в подзаконные нормативные правовые акты.

Принятие предлагаемого федерального закона будет способствовать совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов внутренней миграции на комплексной основе и с учетом требований цифровизации государственного управления.

¹Постановление Правительства РФ от 23 июня 2021 г. № 963 «Об утверждении Правил межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг, в том числе рекомендуемых правил организации межведомственного информационного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс.

²Российский статистический ежегодник. 2020: Стат.сб./Постат. – М., 2020. 700 с.

MODEL OF ORGANIZATION OF PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF AMENDMENTS - 2020

МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ПОПРАВОК – 2020

Vladimir I. Chervonyuk,

doctor of legal sciences, professor

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

(117997, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)

v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович Червонюк,

доктор юридических наук, профессор,

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

(117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

v.chervonyuk@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 – теория и история государства и права; история учений о праве и государстве

Для цитирования: Червонюк В.И. Модель организации публичной власти в контексте поправок – 2020 // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 167-173.

Annotation. The advantage of approving a new approach to understanding the form of government is proved. The form of government is proposed to be interpreted as such an organization of the supreme public authority, which is characterized mainly by constitutionally established or established in constitutional practice, the competent relationships of the executive and legislative authorities, as well as formally recognized grounds for government responsibility. According to the author, the correct assessment of competence relations in modern realities makes it possible to determine the model of power in a particular country with almost mathematical accuracy. In the context of the defended approach and constitutional amendments, an assessment of the modification of the model of the organization of public power in the Russian Federation is presented. It is assumed that as a result of the 2020 amendments, there was a shift in emphasis: a trend of movement away from rapprochement with the presidential form of government was outlined.

Keywords: form of state government, construction of the form of government of modern Russia, quasi-presidential form of government, legitimization of constitutional orders, control powers of parliament

Аннотация. Доказывается преимущество утверждения нового подхода к пониманию формы правления. Форму правления предлагается интерпретировать как такую организацию верховной публичной власти, которая характеризуется главным образом конституционно установленными или сложившимися в конституционной практике компетенционными взаимосвязями исполнительной и законодательной властей, а равно формально признанными основаниями ответственности правительства. По мнению автора, правильная оценка компетенционных связей в современных реалиях позволяет почти с математической точностью определить модель власти в той или иной стране. В контексте отстаиваемого подхода и конституционных поправок представлена оценка модификации модели организации публичной власти в Российской Федерации. Презюмируется, что в результате поправок 2020 г. произошло смещение акцента: обозначился тренд движения от сближения с президентской формой правления.

Ключевые слова: форма государственного правления, конструкция формы правления современной России, квазипрезидентская форма правления, легитимация конституционных порядков, контрольные полномочия парламента

Введение: понятие и конституционное значение формы правления

Понятие формы государственного правления имеет важное значение, притом и в сугубо практическом смысле. Форма правления позволяет определить формирующиеся между высшими органами государства устойчивые связи и линии (модели) взаимодействия¹, отображает конфигурацию публичных властей в государственном механизме, и в этом значении пребывает во взаимосвязи с режимом политического властвования: с одной стороны, она (форма правления) служит конкретным воплощением того или иного спосо-

ба (характера) осуществления государственной власти; с другой – форма правления оказывает непосредственное влияние на содержание государственного режима властвования, определяя тем самым консолидированность, легитимность и эффективность государственных структур, в конечном счете, устойчивость, стабильность государственного режима.

Соответственно, одни формы правления способствуют развитию демократии, другие, наоборот, могут вести к свертыванию демократических процессов и утверждению авторитарных и даже более жестких разновидностей государственных

режимов². Таким образом, в понятии «форма правления» заключены ключевые характеристики устройства государственной власти в отдельно взятой стране³.

Поиск конституционного смысла формы правления важен и для того, чтобы обнаружить субстанциональные характеристики данного феномена вне зависимости от форм выражения, принимаемых им в разных странах. Уяснение формы правления необходимо для того, чтобы понять, в какой форме осуществляется правление, где находится центр власти, какие существуют взаимосвязи между высшими органами государства, как они соподчинены и связаны с избирательным корпусом.

С учетом отмеченного форму правления предлагается интерпретировать как такую организацию верховной публичной власти, которая характеризуется главным образом конституционно установленными или сложившимися в конституционной практике компетенционными взаимосвязями исполнительной и законодательной властей, а равно формально признанными основаниями ответственности правительства.

Как представляется, с позиции развивающегося конституционализма преимущество предлагаемого подхода к пониманию формы правления очевидно. Отстаиваемая концепция принципиально отличается от господствующего понимания формы правления, как представляется, более всего отражает современные конституционные реалии (конституционные порядки), наблюдаемые, по существу, во всех без исключения государствах; позволяет выделить главное, сущностное в понимании организации верховной власти и тем самым по возможности наиболее точно (научно) оценивать складывающиеся в тех или иных странах типы (модели) организации государственной власти, на основе формально проектируемых в основных национальных законах конституционных конструкций (с учетом существующих в данных странах конституционных традиций и конституционной культуры) прогнозировать возможные модели конституционных порядков и др.⁴

Новый тренд в понимании формы правления позволяет найти ответы на главные вопросы устройства верховной власти: кто обладает прерогативами формирования исполнительной ветви власти (самой могущественной в механизме властвования), перед кем эта власть ответственна,

каковы конституционные основания ответственности правительства как высшего органа данной ветви власти, какой орган власти обладает доминантным положением в системе власти. В отстаиваемом подходе форма государственного правления рассматривается в органичной связи с принципом разделения властей – одной из важнейших конституционных основ формирования верховной власти страны; по своему содержанию отражает весь «политический колорит», присущий той или иной стране. С этой точки зрения, форма правления испытывает на себе действие различных факторов, теоретический анализ которых чрезвычайно актуален.

В частности, в новейших условиях формирование определенного типа (модели) формы правления испытывает воздействие множества факторов, среди которых в последнее время особое значение приобретает роль так называемого креативного класса (политической элиты), институционализированных структур гражданского общества, в особенности политических партий, иных форм политических объединений граждан. Все сильнее о себе дает знать и фактор прямого давления на власть конституционно признанного носителя этой власти.

Форма государственного правления (модель верховной государственной власти) Российской Федерации до внесенных конституционных поправок - 2020

Действующая Конституция определила Российскую Федерацию как «государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1). Тем самым предложенная конституционным законодателем конструкция не только позволяет «наполнить» данную формулу новым содержанием, но и в контексте остающейся традиционной методологии анализа вызывает самые разные оценки в интерпретации модели государственного устройства. Соответственно, современные оценки формы правления Российской Федерации отличаются разбросом мнений. «Общим местом» во многих научных публикациях стала характеристика формы правления Российского государства как «сверхпрезидентства»⁵, «суперпрезидентства»⁶, «выборной ненаследуемой монархии»⁷. В новейшей литературе отмечается, что реально существующая конструкция формы правления современной России может быть определена как особая разновидность президентской республики или

как президентско-парламентарная республика с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной; еще один из авторов считает возможным согласиться «с мнением правоведов, определяющих номинальную форму правления Российской Федерации как президентско-парламентарную республику с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти»⁸.

Представляется, что разнообразие мнений, скорее всего, напоминает некую методологическую ловушку: «хождение по кругу». Между тем, следует сказать, что действующая Конституция РФ уже содержит ответ на вопрос о разновидности формы правления. Метод реконструирования конституционного текста и иным образом позитивированных норм, принципов и цели⁹ позволяет представить существующую конституционную картину. Посредством логического преобразования конституционных установлений становится возможным представить конструкцию модели публичной верховной власти до введения поправок 2020 г. в силу.

Соответственно, конструктивно данная модель может быть представлена следующим образом: (1) Президент является главой государства (ч. 2 ст. 80), избирается населением путем прямых выборов (ч. 1 ст. 81), Правительство формируется внепарламентским путем (ст. 111, 112); постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента могут быть отменены Президентом (ч. 3 ст. 115); Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116); Президент может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (ч. 2 ст. 117). Все отмеченные признаки указывают на президентскую республику; (2) Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы (хотя такое полномочие и характеризуется как «слабое»), однако, окончательное решение остается за Президентом (ч.ч. 1, 4 ст. 111); Президент не возглавляет Правительство, однако наделен значительными прерогативами в сфере исполнительной власти (ч. 3 ст. 80, п.п. «а»–«д» ст. 83, ст. 86 и 87, ч. 3 ст. 115); Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, однако решение о его отставке остается за Президентом (ч. 3

ст. 117), Президент вправе досрочно распустить Государственную Думу (ч. 1 ст. 109). Некоторые из названных признаков лишь отдаленно указывают на полупрезидентскую форму правления, но при этом доминантное положение Президента в системе власти более чем очевидно.

Отмеченное, казалось бы, позволяет прийти к выводу¹⁰, что форма правления Российского государства по своим типологическим характеристикам приближена к организации государственной власти, квалифицируемой как президентская форма правления. Вместе с тем, сохраняющиеся принципиальные отличия от этой модели государственного устройства указывают на несовпадение конституционно установленной формы правления с типологическими характеристиками президентарной формы правления. Учитывая отмеченное, представляется обоснованным, как и в более ранних работах¹¹, квалифицировать форму правления Российского государства квазипрезидентской республикой, т. е. внешне близкой (сходной) по своему значению (прежде всего, юридическим характеристикам статуса президента) с президентской формой правления, и вместе с тем, существенно отличающейся от нее. Сформулированный в начале 2000-х годов данный вывод, думается, остается наиболее точным в оценке организации государственного устройства современной России.

В современных оценках формы правления коннотаций относительно радикализации, равно как и консерватизма во взглядах на проблему, не поубавилось. Это обстоятельство требует обращения к точному и точечному анализу конституционных новелл¹².

Поправки к Конституции – 2020 и их влияние на трансформацию формы правления Российского государства

Особое место Президента в системе власти предполагает обратить внимание, прежде всего, на те поправки, которые Законом о поправке 2020 г. внесены в главы 4–7 – те структурные части Основного закона, в которых определены конституционные императивы относительно компетенционных связей высших органов государства, механизмах сдержек и противовесов, юридически установлен статус президента, его место в системе разделения властей.

Прежде всего, обращает на себя внимание значительный удельный вес поправок, суще-

ственно уточнивших положение президента в системе властвования. Это в особенности новые редакции ст.ст. 83, 102, 103, 110, 111, 112, 117 и др.¹³

В частности, в контексте новой редакции п. «б» ст. 83 и ч.ч. 1 и 4 ст. 110 Конституции РФ можно сделать вывод о расширении зоны действия Президента РФ в сфере исполнительной власти: исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ; Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой; после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства (в этом случае оператор модальности «Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы» означает, что данное право, согласно конституционной новелле, используется Президентом дискреционно).

Конституция легитимирует ранее установленный порядок (порядки) формирования Правительства: часть федеральных министров (весь т. н. «силовой блок») назначается Президентом без ведома Председателя Правительства и напрямую ему же подчиняются (п. «д1» ст. 83, ч. 3 ст. 110)¹⁴. По мнению Конституционного Суда РФ, положения отмеченных статей Конституции не вступают в противоречие со ст. 11 (ч. 1) Конституции РФ, где Правительство РФ как осуществляющее государственную власть названо в одном ряду с Президентом, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Конституционный Суд считает, что действующая редакция Конституции также не отрицает роли Президента в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее новой редакции Правительство не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, как считает Суд, роль Председателя Правительства в формировании персонального состава Правительства (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий,

общественной безопасности) и организации его работы только усиливается¹⁵.

В то же время другая часть конституционно-го состава Правительства – заместители Председателя Правительства и федеральные министры по представлению Председателя Правительства утверждаются Государственной Думой и назначаются на должность Президентом (ч. 3 ст. 112). При этом, если нижняя палата трижды отказывается утверждать предложенные кандидатуры, то Президент назначает указанных лиц на должность самостоятельно, а в определенных случаях вправе распустить Государственную Думу (ч. 4 ст. 112). Дискреция Президента в вопросе использования или неиспользования механизма роспуска нижней палаты – также конституционная новелла и, очевиднее всего, способствует усилению его «доминанты» в механизме властвования.

Принципиально важна поправка к Конституции, согласно которой Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (2-е предложение ст. 113). В указанном смысле хотя и уместна констатация того, что «введенными поправками Президент Российской Федерации в большей степени погружается в реализацию исполнительной власти»¹⁶, но она не касается сущностной характеристики новаций.

Конституционную легитимацию получило закрепление используемое на практике право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ (абз. 2 п. «б» ст. 83).

Новеллой для Конституции стала поправка к ней, согласно которой Президент принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых Президент осуществляет (п. «в.1» ст. 83)¹⁷.

В контексте поставленной проблемы принципиально важен вопрос о том, как поправки влияют на линии связи Президента и палат Федерального Собрания. В этой связи логична постановка вопроса о том, усилились ли контрольные полномочия Федерального Собрания – Парламента России в отношении Правительства (исполнительной ветви власти). Вряд ли однознач-

но можно отнести к выводу о том, что «общей тенденцией развития современного законодательства является усиление роли нижней палаты парламента по отношению к Правительству РФ»¹⁸. Так, притом что Правительство не единожды с 2005 г. отправлялось в отставку, ни разу инициатором досрочного прекращения полномочий Правительства Государственная Дума не была. По этим же обстоятельствам нельзя согласиться и с тем, что Закон о поправке предусматривает расширение полномочий Федерального Собрания в части формирования Правительства РФ: Государственной Думе передается право по утверждению кандидатур Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ); закрепляется необходимость проведения Президентом РФ консультаций с Советом Федерации по вопросам, связанным с назначением на должность руководителей так называемых силовых федеральных органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, доминирующее положение в механизме формирования Правительства, в том числе с учетом поправок 2020, не утрачено Президентом.

Очевидно, что проблема действительного усиления контрольных полномочий парламента не может быть решена без реализации уже предлагавшегося изменения статуса палат Федерального Собрания: права Государственной Думы представлять собственные кандидатуры на вакантные должности в Правительстве, утверждение которых находится в Государственной Думе РФ; предоставление Государственной Думе возможности самостоятельно освободить отдельных членов Правительства от должностей, утверждение которых находится в ее ведении, а также усовершенствовать процедуру выражения вотума недоверия Правительству Государственной Думой (в частности, конституционно обязать Президента отправлять Правительство в отставку после трехкратного в течение двух месяцев повторного выражения ему недоверия); наделение Совета Федерации правом утверждать кандидатуры федеральных министров, взамен существующего порядка их назначения Президентом и др.

Вместе с тем следует обратить внимание на обстоятельство, связанное с усилением статуса Совета Федерации. Согласно внесенной в п. «д.1»

ст. 83 Конституции поправке, после консультаций с Советом Федерации Президент назначает и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности (п. «д.1 ст. 83). До этой поправки Совет Федерации не принимал участия в формировании Правительства. Одновременно конституционно усиливается состав верхней палаты: согласно поправке, включенной в п. «в» ч. 2 ст. 95 Конституции, а также принятого на ее основе Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 3 ч. 2 ст. 1) наряду с представителями от субъектов Федерации Президент РФ назначает не более 30 представителей Российской Федерации, из которых не более семи назначаются пожизненно¹⁹.

Безусловно, требуют внимания поправки, связанные с усилением роли Президента в отношении к институтам судебной власти и прокуратуре (особенно п. «е.3 ст. 83, новая редакция ч.ч. 1 и 2 ст. 128, ч.ч. 3–5 ст. 129), иницированием процедуры использования предварительного конституционного контроля, в т.ч. в отношении федеральных конституционных законов (ч. 5.1 ст. 125), наделением полномочий по формированию ряда конституционных органов (п.п. «е.4» - «е.5», новая редакция п. «ж» ст. 83), предоставлением гарантий экс-Президенту (ст. 92.1, новая редакция ст. 93).

Вывод

Вопрос о том, в какой связи с поправками соотносится модель власти, пожалуй, является главным в оценке проводимых конституционных реформ. По мнению Т. Я. Хабриевой и А. В. Клишаса, «конституционные изменения не ведут к институциональному переустройству государства, Российская Федерация остается президентской республикой»²⁰. С учетом ранее отмеченного правомерной будет констатация того, что оснований для квалификации Российской Федерации президентской республикой все же нет. Более того, можно было бы предположить, что в результате поправок произошло смещение акцента: обозначился тренд движения от сближения с президентской формой правления. Время, безусловно, покажет настолько правомерно такое утверждение, ведь критерием истинности по-

прежнему остается практика, понимаемая в широком, конституционном, значении.

¹Господствующий в доктрине и «набивший оскомину» вывод о том, что обращение к форме правления позволяет определить, кто и как правит в стране, как формируется верховная государственная власть, какими институтами она представлена, как устроены и взаимодействуют государственно-властные структуры и каков характер обратной связи населения с государственной властью (см.: Оприлов Я. М. Специфика формы государственного правления современной России (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2001) по меньшей мере звучит банально, с научной точки зрения является устаревшим и не соответствующим современным реалиям, методологии и технологии властвования.

²Блажич Н. И. Модели разделения властей в правовом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

³Иногда форму правления сводят к иным аспектам государственности, в частности, к принципу разделения властей, демократическому характеру властвования. Так, отмечается, что под государством с республиканской формой правления понимается государство, в котором система формирования органов, прежде всего высших, базируется на обязательном и периодическом проведении демократических выборов, цивилизованных правовых механизмах взаимодействия государственных органов, например, сбалансированной системе сдержек и противовесов» (Конституционное право России: учебник / С. В. Васильев, В. В. Виноградов, В. Д. Мазаев. М.: Эксмо, 2010. С. 150–151.). Но ведь и монархическая форма правления, по меньшей мере, во всех без исключения конституционных монархиях отвечает тем же характеристикам. Вообще проблеме соотношения формы правления и разделения властей «не повезло». Практически отсутствуют публикации на эту тему, притом, как это можно судить из анализа опубликованных работ по проблеме, мало кто считает необходимым проводить между ними различия.

⁴См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып. 5. Ч. I. С. 136.

Правильная оценка компетенционных связей в современных реалиях позволяет почти с математической точностью определить модель власти в той или иной стране. В этой связи представляется ошибочным утверждение мэтра современного отечественного конститутоведения проф. В. Н. Чиркина, утверждающего «о невозможности провести точную классификацию форм правления, поскольку «чистых» форм правления в мире в настоящее время практически не существует. Все чаще возникают смешанные (те, которые соединяют в себе различные элементы), гибридные (выступают результатом смешения), искаженные и иные формы правления, что затрудняет идентификацию их вида в отдельно взятом государстве (Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России? // Рос. журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 34).

Требуется переоценки и сильно устаревший вывод о том, что окончательный вывод о форме правления того или иного государства невозможен при анализе только правовых норм. При определении формы правления необходимо опираться не только и не столько на нормы конституций либо иных нормативных правовых актов, сколько на реальный объем полномочий высших институтов государственной власти и модель взаимоотношения между ними (см.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М., 2004. С. 594; Симонишвили Л. Р. Формы правления: история и современность: учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2007. С. 24; Горбуль Ю.А. К вопросу о форме правления современной России в контексте конституционных поправок 2020 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 31 – 35).

Нельзя полностью согласиться и с тем, что слово «форма» в понятии «форма правления» в конституционной трактовке указывает, что мы имеем дело с конституционно закрепленной конструкцией власти и распределения ее центров, которая определяет только общие контуры модели, но может быть реализована по-разному (см.: Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009. С. 309). Напротив, в современных условиях чем точнее выражены эти «контуры» в национальной конституции, тем с большей (более высокой) долей вероятности можно судить о предполагаемом поведении верховной публичной власти. Именно с этим обстоятельством как раз и связано стремление политических сил, пребывающих у власти, конституционно перераспределить властный ресурс между высшими органами государства, вполне определенно обозначить приоритеты одного органа перед другими. Возведение на конституционный уровень подобных устремлений служит дополнительным фактором приобретения таким образом понимаемой легитимности власти. С этим обстоятельством нередко связано прямое закрепление вносимыми конституционными поправками конкретной разновидности формы правления, например, президентской республики (Казахстан, Азербайджан, Туркмения и др.), хотя в действительности такое сходство лишь внешнее. В данном случае речь следует вести не о президентской модели организации власти (и, соответственно, президентизме, как разновидности государственного режима), а об одной из ее гибридных форм – субпрезидентском правлении (подробно см.: Конституционное право зарубежных стран : учебно-методическое пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 110 и сл.).

⁵См.: Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1993. № 1 (6). С. 23.

⁶См., например: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 351.

⁷См.: Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина. М. : РОССПЭН, 1999.

⁸Горбуль Ю. А. К вопросу о форме правления современной России в контексте конституционных поправок 2020 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 31–35.

⁹Методология определения формы правления на основе анализа конституционных смыслов национального основного закона и реконструкции его текста, прежде всего его глав (разделов, частей) о высших органах государства, представлена в работе: Конституционное право зарубежных стран : учебно-методическое пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова [под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. Часть I, разд. II, главы 1–7).

¹⁰Подробнее о новой методологии распознавания формы государственного правления см.: Червонюк В. И., Калинин И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран : учебно-методическое пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М., 2018. С. 65.

¹¹См.: Червонюк В. И. Конституционное право России : учебник. М. : Инфра-М., 2003. С. 76.

¹²В этой связи представляется достаточно спорным вывод авторов солидной работы о том, что «конституционные изменения не ведут к институциональному переустройству государства, Российская Федерация остается президентской республикой» (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 // СПС «КонсультантПлюс». С учетом отмеченного подхода к пониманию формы правления такое утверждение, чтобы претендовать на истинное, требует существенных уточнений.

¹³Тем не менее, не только из-за категоричности нельзя согласиться с выводом о чрезмерном усилении статуса Президента РФ в системе публичной власти в ущерб самостоятельности иных органов власти, о том, что поправки, изменяющие форму правления и направленные на окончательный вывод Президента РФ из системы разделения властей и превращение его в своего рода «суперпрезидента» с почти неограниченными полномочиями и легализующие его почти полную безответственность перед обществом. (Кондрашев А. А. Конституционные поправки - 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустрашимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 – 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 18–29).

¹⁴Оценивая приведенные конституционные новеллы, конституционалисты приходят к тому выводу, что «тем самым юридически закрепляется место Президента РФ вне системы разделения властей, де-юре и де-факто над Правительством РФ» (Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 7). Возражения относительно сделанного вывода столь же серьезны как и приведенные аргументы. Ведь в таких странах, как Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, точно такую же конфигурацию властей закрепляют национальные конституции. Подобное имеет место в целом ряде стран Африканского континента, ранее – в странах Латинской Америки. На это обстоятельство при оценке уточняемого конституционными поправками статуса Президента РФ как раз и обращено внимание в компетентной литературе (см. 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 // СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

Видимо, не без учета оценок Конституционного Суда, один из известных конституционалистов приходит к выводу (идея) о возникновении в связи с поправками «новой модели «с триединством различных ветвей власти при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы Российского государства» (Черепанов В.А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений / В.А. Черепанов // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 37). Звучит философично, но насколько это практично?

¹⁶Осетров С. А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10–17.

¹⁷И все же, как представляется, нет оснований для достаточно распространенного в современной литературе вывода о признании Президента главой исполнительной власти в Российской Федерации (см.: Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. М., 2003. С. 155– 56; Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14–15; 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). Хотя, видимо, нельзя возражать и против того, что «Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ и что в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды является Президент РФ» (Чиркин В. Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2003. С. 120–212; Колюшин Е. И. Конституционное право России. М., 2015. С. 267; Авакьян С. А. Конституционное право России. 4-е изд. М., 2010. С. 347).

¹⁸Стрельников А.О. Перспективы совершенствования конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 48 – 57.

¹⁹Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Часть I), ст. 8585.

²⁰Хабриева 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 // СПС «КонсультантПлюс».

CRITERIA FOR THE CONCEPTUALITY OF STATE LAW

КРИТЕРИИ КОНЦЕПТУАЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Anna S. Chuvalnikova,

associate professor of the theory of state and law Department, candidate of juridical sciences

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after

V.Ya. Kikot' (117997, Moscow, ul. Academician Volgina, d. 12)

assolas88@gmail.com

Анна Сергеевна Чувальникова,

доцент кафедры теории государства и права, кандидат юридических наук

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

(117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

assolas88@gmail.com

Для цитирования: Чувальникова А.С. Критерии концептуальности государственного права // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 174-176.

Annotation. the article analyzes the main forms of expressing the conceptuality of state law, which allow us to identify criteria that can become guidelines for a meaningful analysis of current trends in the dynamics of development of both individual sources of state law and state law as a whole.

Keywords: state law, form of law, conceptuality, state-legal traditions, legal principles, legal policy

Аннотация. В статье анализируются основные формы выражения концептуальности государственного права, позволяющие выделить критерии, которые могут стать ориентирами для содержательного анализа текущих тенденций в динамике развития как отдельных источников государственного права, так и государственного права в целом.

Ключевые слова: государственное право, форма права, концептуальность, государственно-правовые традиции, правовые принципы, правовая политика

Рассматривая государственное право с общетеоретических позиций в качестве одной из ведущих форм права, то есть в качестве официального (писаного) права государства, существующего наряду с неписанным обычным правом, корпоративным правом и другими формами права¹, нельзя не отметить высокую динамику его содержания, обусловленную тесной связью государственного права с политической сферой жизни общества. Наличие такой связи дает понимание того, что конституция как основной источник государственного права представляет собой, не только юридический, но и политический документ². Юридические характеристики конституции преимущественно затрагивают ее внешнюю форму, в то время как политические – являются атрибутами ее внутреннего содержания. При этом если формальные юридические характеристики хотя и выделяют конституцию, но, все же, «причисляют» ее к единой системе формальных источников государственного права, то содержательные характеристики, несомненно, указывают на уникальность основного закона государства, а вместе с ним, и на уникальность

всего государственного права. Эта уникальность государственного права выражает присущую данной форме права концептуальность, позволяющую отличить государственное право от других форм права и проследить логику его развития. Последнее обстоятельство делает актуальным поиск критериев концептуальности государственного права, которые могут стать ориентирами для содержательного анализа текущих тенденций в динамике развития как отдельных источников государственного права, так и государственного права в целом.

Анализируя концептуальность государственного права как совокупность присущих ему содержательных характеристик, следует отметить ее многоаспектность, отражающую оказываемое на содержание государственного права влияние историко-культурного, социального, политического и иных факторов. Основными формами выражения концептуальности государственного права при этом становятся отраженные в его содержании: государственно-правовые традиции, правовые принципы и ведущие направления правовой политики государ-

ства. Каждая из указанных форм отражает какой-то значимый аспект в содержании государственного права, выражающий концептуальность последнего. Поэтому анализ данных форм может помочь в установлении искомым критериев концептуальности государственного права.

Государственно-правовые традиции отражают историко-культурный аспект концептуальности государственного права. Следует обратить внимание на то, что в условиях современной государственности следует вести речь не просто о «государственно-правовых традициях», а о «традициях конституционализма» или «конституционных традициях». Это объясняется тем, что вне конституции современная государственность просто немыслима.

При этом не важно, какую внешнюю форму примет конституция в конкретном государстве: будет ли это единый консолидированный юридический документ как в подавляющем большинстве современных государств или же совокупность отдельных законов, правовых обычаев и прецедентов, формирующих так называемые неписанные конституции. И в том, и в другом случае суверенная государственность в современном мире требует определенной формы юридизации своего государственного строя.

Однако, как справедливо указывает юридическая теория, не следует смешивать формальную конституцию с реальной³. Поскольку последние могут не совпадать, постольку и вопрос о конституционных традициях не может решаться, основываясь исключительно на анализе соответствующих юридических текстов, декларирующих те или иные ценности и правила в качестве традиционных.

Каждая нация проходит свой путь формирования конституционной государственности, поэтому ответ на вопрос о конституционных традициях следует искать в истории государственно-правовых институтов конкретного политического образования⁴. Критерием концептуальности современного государственного права в данном случае может стать преэссенциальность (устойчивость) конституционной традиции в государстве, которая свидетельствует о совпадении формальной и реальной конституции, независимо от внешней формы выражения и частоты (а также объема) изменений текста основного закона государства.

Правовые принципы государственного права отражают ценностный аспект его концептуальности. При этом, поскольку речь в данном случае идет о государственном праве как о форме права, внутренняя структура которой включает различные отрасли права, постольку и рассматриваемые прин-

ципы права должны отражать основные идеи правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет ведущих отраслей государственного права. Подобные принципы обыкновенно находят свое отражение в конституции государства, положенной в основу национальной системы законодательства. Однако учитывая отмеченную ранее возможность несовпадения формальной и реальной конституции, а также нетождественность системы законодательства и системы права, не следует ограничиваться анализом конституционно-правовых принципов, юридизированных в тексте основного закона государства.

Критерием концептуальности государственного права в данном случае может служить комплекс показателей эффективности механизмов действия государственного права, основу которых составляют как юридизированные конституционно-правовые принципы (при совпадении формальной и реальной конституции), так и неюридизированные принципы правового регулирования ведущих отраслей государственного права. Можно также высказать предположение о том, что косвенным показателем концептуальности государственного права с точки зрения ценностного аспекта, может считаться сочетание детальной юридизированности правовых принципов публичного права со строгим ограничением последнего предметом его правового регулирования, поскольку что, как ни свобода частной сферы, может более красноречиво указывать на реальность декларируемых государством правовых принципов и стоящих за ними ценностей? Если же эта свобода отсутствует, то правовые принципы государственного права выражают уже не правовые ценности, а политические интересы публичной власти в государстве.

Ведущие направления правовой политики государства являются выражением функционально-телеологического аспекта концептуальности государственного права, поскольку в современных условиях преимущественно светской государственности именно правовая политика «определяет вектор развития самого права, экономики, социальной и духовной сфер, поведение государства на международной арене»⁵. Используя общетеоретическое понятие правовой политики⁶ для обозначения одной из форм выражения концептуальности госу-

дарственного права, следует ограничить его объемом теми целями и функциями, которые выражают специфику государственного правотворчества, искусство которого может считаться основным содержанием правовой политики государства. Критерием концептуальности государственного права в данном случае может служить согласованность целей и реальных функций правотворческой деятельности государства, где цели – указывают на достигаемый (или только декларируемый) результат, а функции – на способы осуществления данной деятельности и ее конкретные результаты, в связи с чем, функции правовой политики государства фактически являются индикаторами реальности (либо фиктивности) ее декларируемых целей.

Таким образом, проведенный анализ основных форм выражения концептуальности государственного права, позволил установить три основных критерия для оценки содержания данной формы права: 1) преемственность (устойчивость) конституционной традиции в государстве, которая свидетельствует о совпадении формальной и материальной конституции, независимо от внешней формы выражения последней и частоты (а также объема) ее изменений; 2) комплекс показателей эффективности механизмов действия государственного права, основу которых составляют юридизированные и неюридизированные конституционно-правовые принципы; 3) согласованность целей и реальных функций правотворческой деятельности государства. Выделенные критерии могут быть использованы для содержательного анализа текущих тенденций в динамике развития государственного права в целом и его отдельных источников.

Список литературы:

1. Дорская А.А. Основные этапы формирования государственно-правовой традиции в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 31 – 36.
2. Клименко А.И. Соотношение формальной, реальной и действительной конституций государства как предмет исследования юридической теории // Сборник научных статей по итогам III Международной научной конференции, посвященной памяти профессора

В.М. Курицына: сборник материалов конференции (19 декабря 2018 г.) / [под ред. А. Г. Мамонтова, А.И. Клименко, А.Ю. Гарашко]. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 99 – 105.

3. Краснов Ю.К. Правовая политика России на современном этапе. М.: Прометей, 2019. – 182 с.

4. Малахов В.П. Многообразие форм права // Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 431 с.

5. Малько А.В. Правовая политика: актуальные проблемы исследования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 57 – 81.

6. Осавелюк А.М. Конституция Российской Империи: понятие и сущность // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 61 – 64.

7. Югов А.А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Международной научной конференции (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015. С. 43 – 49.

8. Юртаева Е. Политические свойства конституции и конституционные свойства государств // Сравнительная политика. 2019. Т. 10. № 3. С. 7 – 14.

¹См.: Малахов В.П. Многообразие форм права // Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 110 – 136.

²См., напр.: Югов А.А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Международной научной конференции (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015. С. 43 – 49; Юртаева Е. Политические свойства конституции и конституционные свойства государств // Сравнительная политика. 2019. Т. 10. № 3. С. 7 – 14.

³См.: Клименко А.И. Соотношение формальной, реальной и действительной конституций государства как предмет исследования юридической теории // Сборник научных статей по итогам III Международной научной конференции, посвященной памяти профессора В.М. Курицына: сборник материалов конференции (19 декабря 2018 г.) / [под ред. А. Г. Мамонтова, А.И. Клименко, А.Ю. Гарашко]. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. С. 99 – 105.

⁴См., напр.: Дорская А.А. Основные этапы формирования государственно-правовой традиции в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 31 – 36; Осавелюк А.М. Конституция Российской Империи: понятие и сущность // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 61 – 64.

⁵Краснов Ю.К. Правовая политика России на современном этапе. М.: Прометей, 2019. С. 4.

⁶См. подробнее: Малько А.В. Правовая политика: актуальные проблемы исследования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 57 – 81.

ABOUT THE NOVEL OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION
CONCERNING THE PROSECUTOR'S OFFICE

О НОВЕЛЛЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОКУРАТУРЫ

Pavel M. Murashev,

research associate and expert the international research center for forensic science and research. Chairman of the Scientific Research Forensic Expert Group "Assistance"
myptver@gmail.com

Navai K. Dzhaфарov,

art. Lecturer, Department of public administration and social technologies " of the Moscow Aviation Institute (MAI) is a National Research Institute

Павел Михайлович Мурашев,

научный сотрудник – эксперт Международного научно-исследовательского центра судебной экспертизы и исследования, председатель Научно-исследовательской судебно-экспертной группы «СОДЕЙСТВИЕ»
myptver@gmail.com

Наваи Камилович Джафаров,

старший преподаватель кафедры Государственное управление и социальные технологии" Московского Авиационного Института(МАИ) Национальный Исследовательский Институт

Для цитирования: Мурашев П.М., Джафаров Н.К. О новелле Конституции Российской Федерации относительно прокуратуры // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 177-179.

Annotation. Based on the analysis of legal literature and legislation on the prosecutor's office, several judgments are made in the article: the prosecutor's office is an independent state body designed to exercise supervision; the reform of the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993 in 2020 did not solve the situation with the place of the prosecutor's office in the system of the state mechanism of the Russian Federation; the regulatory legal act specifically designed to regulate the organization and activities of the prosecutor's office in the Russian Federation is the Federal Law of the Russian Federation «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» of October 18, 1995.

Keywords: state, Russian Federation, legislation, system of normative legal acts, legal force, normative legal act, Constitution of the Russian Federation, Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation» («Approved by the State Duma on November 22, 2013», «Approved by the Federation Council on November 27, 2013»), federal law of the Russian Federation, Federal Law of the Russian Federation «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» of January 17, 1992, as amended on October 18, 1995, novella, prosecutor's Office

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства о прокуратуре высказано несколько суждений: прокуратура представляет самостоятельный государственный орган, предназначенный для осуществления надзора; реформирование Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. в 2020 г. не решило ситуацию с местом прокуратуры в системе государственного механизма Российской Федерации; нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации, является Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 18 октября 1995 г.

Ключевые слова: государство, Российская Федерация, законодательство, система нормативных правовых актов, юридическая сила, нормативный правовой акт, Конституция РФ, Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» («Одобен Государственной Думой 22 ноября 2013 года», «Одобен Советом Федерации 27 ноября 2013 года»), федеральный закон РФ, Федеральный закон РФ О прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г., в редакции от 18 октября 1995 г., новелла, прокуратура

Предметом данной статьи является прокуратура.

Поводом же к подготовке данной статьи послужила новелла, представленная в виде положений ст. 129 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

Первоначально о состоянии теории.

Так, А.Ю. Винокуров еще в 2014 г. обращал внимание на «законодательные новеллы» о прокуратуре («В целом, несмотря на отмеченные выше спорные вопросы, связанные с вступлением в силу обновленной редакции ст. 77 Закона N 131-ФЗ, следует положительно оценить предложенные законодате-

лем новеллы, востребованность и эффективность которых определит правоприменительная практика. Очевидно, в обозримой перспективе наряду с ориентированным на применение указанных новелл организационно-распорядительным документом Генерального прокурора РФ следует ожидать и детализированной методики реализации прокурорами соответствующих полномочий»¹.

Р.Ф. Вагапов исследовал «реформирование органов прокуратуры Российской Федерации» (Считаю, внесенные в Федеральный закон "О прокуратуре РФ" изменения, направленные на реформирование органов прокуратуры и следственных органов, на данном этапе являлись непродуманными, противоречивыми и несогласованными, о чем свидетельствовало возникновение коллизий на законодательном уровне, нарушений Конституции РФ, что, в свою очередь, отрицательно сказывалось на уровне законности в России»; «Наряду с этими изменениями в Федеральный закон "О прокуратуре РФ" были внесены изменения, расширяющие полномочия прокурора, которые способствовали выявлению и устранению правовых предпосылок коррупции, что явилось важным шагом на пути к укреплению законности в провозглашенном Конституцией РФ правовом государстве»; «Важными и правильными, на мой взгляд, явились изменения, которые были логическим завершением реформирования следственных органов и органов прокуратуры, начатого в 2007 г. В результате произошли выделение из системы органов прокуратуры следственного аппарата и образование на этой базе нового органа исполнительной власти - Следственного комитета РФ. Данные положения законодательных новелл говорили об устранении коллизий на законодательном уровне, что, в свою очередь, приводило к укреплению законности в стране»; «По моему мнению, Россия на данном этапе своего развития нуждается в сильной и централизованной прокуратуре для достижения провозглашенных Конституцией идей и укрепления законности в целом»².

Э.М. Абдуллаевым и З.С. Гутиевым проанализированы «изменения, внесенные в декабре 2014 года в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", а также процедура согласования при назначении на должность прокурора субъекта Российской Федерации с субъектом Российской Федерации» («В системе разделения властей прокуратура занимает особое самостоятельное место. Этот статус позволяет прокуратуре с большей эффективностью обеспечивать и защищать права и свободы

человека и гражданина в сравнении с той защитой, которую прокуратура предоставляла бы, если бы входила в какую-либо из ветвей власти либо зависела от нее. Именно независимость прокурорской власти является необходимым условием защиты всех прав и свобод граждан, включая и социально-экономические права»³.

Авторами - единомышленниками (С.П. Щерба и Т.А. Решетникова) «впервые раскрывается сущность, содержание и значение конституционных новелл о системе и иерархии функций прокуратуры Российской Федерации, закрепленных в ст. 129 Конституции РФ, изменения в которой одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года» («Таким образом, функция прокуратуры по уголовному преследованию, т.е. по изобличению лиц, виновных в совершении преступлений, по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения (ст. 20 и 21 УПК) признана Основным Законом конституционной и включена в систему функций прокуратуры с учетом социально-правовой значимости такой деятельности»; «В связи с этим представляются методологически и юридически некорректными высказывания о разделении (дроблении) функции уголовного преследования на многочисленные дополнительные уголовно-процессуальные функции (функция раскрытия преступления, функция надзора за соблюдением закона при производстве по уголовному делу, функция обвинения в совершении преступления, функция поддержания гражданского иска, функция защиты от гражданского иска); на вспомогательные функции (функция источника доказательств, иные вспомогательные функции), поскольку все перечисленные виды и формы уголовно-процессуальной деятельности прокурора, следователя, дознавателя, потерпевшего и его представителя, а также других участников уголовного процесса осуществляются в целях достижения назначения уголовного судопроизводства и в рамках реализации функции уголовного преследования в соответствии с конституционными принципами и гарантиями в порядке, установленном УПК»⁴.

Противоречивые результаты научных исследований относительно прокуратуры предопределяют и несовершенство законодательства Российской Федерации⁵.

Теперь обращаемся к новелле Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁶, представленной в виде положений статьи 129: «1. Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за со-

блюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом. 2. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. 3. Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. 4. Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. 5. Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом. 6. Если иное не предусмотрено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации».

Предтечей видоизменения названной статьи Конституции РФ явился нормативный правовой акт с трудно определяемым местом в системе нормативных правовых актов⁷: Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» («Одобен Государственной Думой 22 ноября 2013 года», «Одобен Советом Федерации 27 ноября 2013 года»)⁸.

Видоизмененные положения ст. 129 Конституции РФ влекут необходимость совершенствования нормативного правового акта, по юридической силе

приравненного к федеральному закону РФ⁹, специально предназначенного для регулирования парламентского контроля. Речь идет о Федеральном законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г.¹⁰, в редакции от 18 октября 1995 г.¹¹ и с последующими изменениями и дополнениями¹².

Таким образом, научные исследования относительно прокуратуры необходимо продолжить.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, прокуратура представляет самостоятельный государственный орган, предназначенный для осуществления надзора.

Во-вторых, реформирование Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. в 2020 г. не решило ситуацию с местом прокуратуры в системе государственного механизма Российской Федерации.

В-третьих, нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации, является Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации от 18 октября 1995 г.

¹Винокуров А.Ю. Законодательные новеллы о прокуратуре: достоинства и недостатки // Lex russica. 2014. N 8.

²Вагапов Р.Ф. Значение законодательных новелл, внесенных в ФЗ "О прокуратуре РФ" с 1999 года по настоящее время // Российский следователь. 2013. N 7.

³См.: Абдуллаев Э.М., Гутиев З.С. Новеллы Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и некоторые аспекты процедуры назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Современное право. 2016. N 5.

⁴См.: Щерба С.П., Решетникова Т.А. Конституционные новеллы о системе и иерархии функции прокуратуры // Законность. 2021. N 4.

⁵Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

⁶См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

⁷В юридической литературе уже обращается на это внимание (см., например: Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021).

⁸См.: СЗ РФ. 2014. N 6. Ст. 548.

⁹О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

¹⁰См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

¹¹См.: СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹²См.: СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5093.

FEDERAL TERRITORIES: CONSTITUTIONAL AMENDMENT
AND CONSTITUTIONAL REALITYФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА
И КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕАЛЬНОСТЬ**Vladimir I. Chervonyuk,**

Doctor of Legal Sciences, Professor

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot¹

(117997, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)

v.chervonyuk@yandex.ru

Igor V. Kalinsky,

The applicant of the Moscow University of the Mia of Russia named after V.Ya. Kikot; candidate of legal sciences

i.kalinsky@bk.ru

Владимир Иванович Червонюк,

доктор юридических наук, профессор

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)

v.chervonyuk@yandex.ru

Игорь Владимирович Калинин,

Соискатель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

i.kalinsky@bk.ru

Научная специальность: 12.00.01 – теория и история государства и права; история учений о праве и государстве**Для цитирования:** Червонюк В.И., Калинин И.В. Федеральные территории: конституционная поправка и конституционная реальность // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 180-186.

Annotation. The implementation of the constitutional novel providing for the creation of federal territories within the Russian Federation presupposes the adoption of a special federal law in which the constitutional establishment would receive proper specification: the goals and principles of the creation of the federal territory are defined, the limits of discretion in this matter of the federal government and guarantees of constitutionally defined rights of the territory and the population living on it are legally designated. The question of goals, or the need to create a federal territory of particular public importance, is of fundamental importance. It is obvious that the way these goals are defined by Federal Law No. 437-FZ of December 22, 2020, "is specific only for this federal territory. A methodologically significant question about the assessment of the status of the federal territory. It is assumed that the public authorities of the federal territory are distinguished by a mixed status, ambivalence of the legal status of their officials.

Keywords: design of the federal structure, atypical territories within the Russian Federation, asymmetry of the federal structure, public authorities of the federal territory, Council of the Federal territory, administration of the federal territory

Аннотация. Реализация конституционной новеллы, предусматривающей создание в составе Российской Федерации федеральных территорий, предполагает принятие специального федерального закона, в котором бы конституционное установление получило надлежащую конкретизацию: определены цели, принципы создания федеральной территории, юридически обозначены пределы усмотрения в данном вопросе федеральной власти и гарантии конституционно определенных прав территории и проживающего на ней населения. Принципиально важен вопрос о целях, или об имеющей особенное публичное значение необходимости создания федеральной территории. Очевидно, что то как эти цели определены Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ, «специфично только для данной федеральной территории. Методологически значимый вопрос об оценке статуса федеральной территории. Презюмируется, что органы публичной власти федеральной территории отличаются смешанным статусом, амбивалентностью правового положения их должностных лиц.

Ключевые слова: конструкция федеративного устройства, атипичные территории в составе Российской Федерации, асимметрия федеративного устройства, органы публичной власти федеральной территории, Совет федеральной территории, администрация федеральной территории

Введение

Конституционная конструкция федеративно-го устройства, рассматриваемая в фокусе положений глав 1 (особенно ст. 5) и 3 (ч.ч. 1 и 5 ст. 65, ч.ч. 1 и 3 ст. 67), казалось бы, исключает реструк-

туризацию состава государственной территории Российской Федерации вне пересмотра Основного закона, или принятия новой Конституции. Тем не менее предложенная поправка относительно образования в составе РФ федеральных террито-

рий была позитивно воспринята. Вначале, в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», она стала частью конституционного текста (второе предложение ч. 1 ст. 67), а затем получила конкретизацию в Федеральном законе от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»¹.

Федеральные территории по своему статусу не соотносимы ни с одним из видов уже существующих в РФ атипичных территорий, т. е. территорий, которые имеют особый правовой статус, находятся в составе субъектов Российской Федерации, однако финансируются из государственного бюджета и фактически находятся в ведении государства.

В частности, ряд территорий имеют статус «особо охраняемых природных территорий федерального значения»²; это закрытые административно-территориальные образования³; особые экономические зоны (их, по данным Минэкономразвития, 33), применительно к которым применяются налоговые льготы и таможенные преференции, снижены цены на аренду и выкуп земли, действует льготный режим предпринимательской деятельности; особые экономические зоны⁴; в определенной мере территории опережающего социально-экономического развития⁵; находящиеся в границах нескольких субъектов Федерации автомобильные и железные дороги федерального значения; территориально входящая в состав ряда субъектов Федерации (Мурманская, Архангельская области, Ненецкий автономный округ и др.) Арктическая зона Российской Федерации; так называемые запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны стран⁶. На всех этих территориях законодательно установлены и действуют специальные правовые режимы.

Этимологически с понятием федеральных территорий «соприкасается» понятие федеральных округов. При этом ошибочно, как это можно встретить в специальной литературе, рассмотре-

ние последних в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц. Точно так же, то обстоятельство, что под юрисдикцию федеральных округов подпадает несколько субъектов РФ, с государствоведческой точки зрения вовсе не означает, что они представляют собой объединение нескольких субъектов, призванных решать некие общие задачи. В формально-юридическом значении федеральный округ – это юридическая фикция; он так же не может быть охарактеризован и как публично-правовое образование.

Вместе с тем по своему статусу федеральные территории принципиально отличны как от субъектов Федерации, так и вышеупомянутых территорий.

Все территории действуют в пределах административных границ одного или нескольких субъектов Федерации. Федеральные территории имеют границы, отличные от субъектов РФ. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» границы федеральной территории «Сириус» устанавливаются согласно приложениям 1 и 2 к настоящему Федеральному закону.

В границах федеральной территории действуют федеральные законы и лишь в установленных ими пределах законодательство субъекта Федерации.

Так, согласно ч. 4 ст. 44. Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ установленная законами Краснодарского края административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, нормативных правовых актов органов местного самоуправления применяется за совершение соответствующего деяния в федеральной территории «Сириус», если в федеральной территории «Сириус» в соответствии с настоящей статьей применяются нормативные правовые акты Краснодарского края.

На всех вышеупомянутых территориях действуют органы государственной власти субъектов РФ, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; на федеральной территории функционируют органы публичной власти. Их природа принципиально различается от органов государственной власти и местного самоуправления.

Чтобы оценить статус федеральной территории в Российской Федерации, необходимо обратиться к аналогам данного феномена, имеющего место в ряде зарубежных государств.

Федеральная территория как часть территории федеративного государства

Наряду с симметричным государственно-территориальным устройством территориальная организация государств, имеющих федеративную структуру, характеризуется асимметричным устройством. Согласно доктрине, симметричной является федерация, в основу устройства которой положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу. Субъекты такой федерации имеют одинаковое название (штаты, земли), одинаковую систему органов государственной власти и не отличаются какими-либо особенностями юридического статуса. Считается, что в современных условиях абсолютно симметричных федераций не существует. Большинство современных федеративных государств являются федерациями симметричными с элементами асимметрии (Австрия, Бразилия, Германия, США, Швейцария и др.). Асимметричная федерация характеризуется юридическим или фактическим неравенством её субъектов, наличием административно-территориальных единиц, не обладающих статусом субъекта федерации. Такие публично-территориальные образования в современных правовых системах имеют различные формы – федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения, притом что в отечественной литературе нередко они все обозначаются термином «федеральные территории»⁷.

В самом первом приближении федеральной территорией принято считать территорию, обособившуюся в структуре федеративного государства, не являющуюся частью территории субъекта федерации, и находящуюся исключительно под юрисдикцией федеральных властей. Федеральные территории – это части федерации, но имеющие особый статус в сравнении с субъектами федерации; это особые территориальные образования, не имеющие своих легислатур и, соответственно, не наделенные правом принимать законы, т. е. не обладающие законодательной автономией или иными признаками политической

(законодательно признанной) автономии. Иными словами, федеральные территории институализированы в качестве особой административно-территориальной единицы, входящей в состав федеративного государства без каких-либо прав субъекта федерации, в том числе и в части, касающейся отсутствия прав законодательной автономии. Как отмечалось, в представительном органе федерации функция представительства от федеральной территории не реализуется. Федеральные территории управляются в основном из центра федеральными структурами или специально назначенными чиновниками; могут надеяться ограниченными правами самоуправления, т. е. приобретать те или иные формы автономии.

Безусловно, в составе различных государств статус федеральных территорий имеет свои особенности. Так, по Конституции Венесуэлы, федеральные территории по специальной процедуре могут быть преобразованы в штаты. В составе и под управлением США находятся 14 федеральных территорий, которые не входят в состав штатов, являясь преимущественно островными территориями. Территории, не входящие в какой-либо штат либо округ Колумбия (Territories of the United States), дифференцированы на инкорпорированные (incorporated territory) и неинкорпорированные (unincorporated territory), соответственно, организованные (organized) и неорганизованные (unorganized)⁸.

В составе федеративной Бразилии – 26 штатов – субъектов федерации, федеральный округ, две особые территории и подчиняющиеся центральной власти три федеральные территории. При этом, в отличие от США, на федеральных территориях (проживает примерно 100 тыс. чел) учреждены самостоятельные судебные органы, прокуратура, возможно избрание территориального Законодательного собрания, есть губернатор, назначаемый президентом страны.

В Австралии, наряду с шестью штатами, образованы 10 федеральных территорий, субъектность которых признается на основании акта Парламента (Австралийская столичная территория, Северная территория и др.). В составе Канады, кроме 10 провинций, – субъектов федерации, в соответствии с Законами «О Северо-Западных Территориях» (2014 г.), «О Юконе» (2002 г.), «О

Нунавуте» (1993 г.) учреждены три территории, полномочия которым делегированы федеральным правительством.

Конституция Индии для обозначения федеральных территорий использует в официальной конституционной лексике термин «союзные территории». В Приложении I к Конституции закреплены восемь союзных территорий, которые в соответствии с Конституцией Индии находятся под юрисдикцией федерального Президента, действующего «таким образом, какой он сочтет надлежащим, через назначаемого им администратора с целью, которая ему будет указана» (ст. 239). Президент может назначить губернатора штата в качестве администратора какой-либо прилегающей союзной территории, и если губернатор назначен таким образом, то он будет осуществлять свои функции в качестве администратора независимо от Совета министров своего штата.

В Малайзии в прямом федеральном подчинении находятся три территории (ст. 1 Конституции), притом что управление данными территориями относится к ведению федерации и осуществляется федеральным правительством, в частности Министерством федеральных территорий (п. 9. Приложения 9 к Конституции Малайзии). Управление федеральной территорией осуществляет назначаемый монархом сроком на пять лет комиссар, который формирует администрацию территории.

Как уже отмечалось, кроме собственно федеральных территорий, в федеративных государствах в составе их территорий могут учреждаться федеральные округа, федеральные владения, притом что существует возможность для этих территорий изменять свой статус⁹.

Федеральные округа – это специальные политико-территориальные единицы, место пребывания правительства страны и расположения столицы (США, Австралия, Мексика). В основе разработанной в США концепции создания федерального округа – опасения, что штат, в котором расположена столица, тем самым получает преимущества. В сравнении с другими субъектами федерации или политико-территориальными единицами, федеральные округа характеризуются меньшей степенью самостоятельности. Например, в США Колумбия, в отличие от штатов, не

имеет законодательных прав, обладает ограниченными правами самоуправления; только в 1961 г., согласно XXIII поправке, жители округа были наделены правом участвовать в выборах Президента и Вице-президента США). Тем не менее Колумбия не имеет представительства в Конгрессе, а Конституция США предоставляет Конгрессу исключительную юрисдикцию над округом «во всех случаях» (разд. 10, ст. I, ст. VI, поправка X). Применительно к данной стране в специальной литературе выделяют две категории федеральных округов: а) управляемые центральной властью как административные единицы (округ Колумбия в США), б) имеющие определенный объем самостоятельности сродни иным внутригосударственным образованиям (Бразилия)¹⁰.

Что касается федеральных владений (в буквальном смысле – находящиеся в федеральной собственности), то они также представляют собой разновидность атипичных территориальных образований, существующих в том числе и в странах с унитарным или регионалистским устройством (например, во Франции, в Великобритании и в др.). По своему статусу они уступают и федеральным территориям, и федеральным округам. Примером федеративных стран, где в составе государственной территории есть федеральные владения, является Венесуэла, территория которой разделена на двадцать три штата, один столичный округ и федеральные владения; последние включают образовавшиеся или возникшие в территориальном море или в море над континентальным шельфом острова (всего 311). Режим и управление федеральными владениями определяются специальным законом.

Федеральная территория в составе государственной территории Российской Федерации

Внесенными в Конституцию Законом от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» изменениями предусмотрена возможность создания на территории Российской Федерации федеральных территорий. При этом Конституция оговаривает, что такие территории могут быть созданы «в соответствии с федеральным законом» (2-е предлож. ч. 1 ст. 67). Представители экспертного со-

общества не без основания обращают внимание на то обстоятельство, что реализация данного положения Конституции предполагает принятие специального федерального закона, в котором бы конституционное установление получило надлежащую конкретизацию: определены цели, принципы создания федеральной территории, юридически обозначены пределы усмотрения в данном вопросе федеральной власти и гарантии конституционно определенных прав территории и проживающего на ней населения. Создание федеральной территории существенным образом затрагивает многие права граждан, реализация которых в данной ситуации сопряжена с рисками. Создание федеральной территории неизбежно связано с преобразованием территории (статуса) субъекта Федерации, но возможно только «по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 5 ст. 66 Конституции в действ. ред.)¹¹.

Принципиально важен вопрос о целях, или об имеющей особенное публичное значение необходимости создания федеральной территории. Очевидно, что то как эти цели определены Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», специфично только для данной федеральной территории.

Методологически значимым является вопрос об оценке статуса федеральной территории. Конституционным Судом Российской Федерации в п. 3.1 Заключения от 16 марта 2020 г. № 1-3 высказано мнение о данной норме в том смысле, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации¹². Согласно ст. 2 вышеупомянутого Закона («Основы статуса федеральной территории «Сириус») федеральной территорией признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Высказанное в специальной литературе мнение о том, что обозначение законом федераль-

ной территории в качестве публично-правового образования, «ставит ее в один смысловой ряд с иными публично-правовыми образованиями – Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями». Заметим, что существует такая организационно-правовая форма некоммерческих организаций, как публично-правовая компания¹³, что вряд ли дает основания для помещения их в тот же «один смысловой ряд».

Итак, обладая конституционной правосубъектностью, федеральная территория характеризуется исключительно как публично-правовое образование и при этом, как справедливо замечено не относится ни к одному из трех уровней публичной власти – федеральному, региональному или муниципальному.

Система органов публичной власти федеральной территории

Соответственно поправки к ст. 67 Конституции, федеральные территории не только создаются в соответствии с федеральным законом, но и «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом» (2-е предлож. ч. 1 ст. 67). Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» содержит ст. 10 «Система органов публичной власти федеральной территории «Сириус», в соответствии с которой определена структура публичной власти на федеральной территории, порядок формирования органов публичной власти, их полномочия и др.

Как это следует из текста Закона, органы управления федеральной территорией определяются не как «государственные» или «муниципальные» органы. Законодатель не оперирует такой терминологией, вводя новое понятие, которое поправками к Конституции уже было введено в нормативную юридическую лексику. Соответственно, органы управления федеральной территории квалифицируются органами публичной власти. Понятно, что упомянутые органы, в принципе, невозможно соотнести с существующим в Российской Федерации делением органов публичной власти на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного

самоуправления. В этой связи не ясной остается и природа органов публичной власти федеральной территории.

Неясности возникают и в связи с тем, что согласно положениям уже упоминавшейся статьи анализируемого Федерального закона в органах публичной власти устанавливаются государственные должности, а указом Президента РФ устанавливаются должности федеральной государственной гражданской службы (ч. 3 ст. 10).

Очевидно, что характер цитируемых установлений указывает на то, что по своему властному потенциалу органы публичной власти являются органами государственной власти. На это обстоятельство указывают и способы формирования таких органов, наличие прерогативы принятия общих для граждан и организаций нормативных актов и др.

Одновременно обращается внимание на то обстоятельство, что система органов публичной власти федеральной территории по своему построению, принципам работы и осуществляемым полномочиям имеет очень много общего с одной из моделей системы органов местного самоуправления, установленной Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴. В то же время презюмируется, что сохраняются существенные отличия, не позволяющие органам публичной власти федеральной территории определить в качестве органов местного самоуправления¹⁴.

Отмечается, что местное самоуправление в том виде, в каком оно предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в границах федеральной территории отсутствует. При этом устанавливаемые Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» публично-властные структуры, определяются, как имеющие двойственную государственно-муниципальную природу на том основании, что «характер решаемых ими вопросов и применяемые механизмы характерны как для государственной власти, так и для местного самоуправления»¹⁵. При оценке данной проблемы следует также обратить внимание на положение ч. 4 ст. 47 данного Закона, согласно которым «сочетания «федеральная территория «Сириус»

и «муниципальное образование городской округ Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом».

Таким образом, органы публичной власти федеральной территории отличаются смешанным статусом, амбивалентностью правового положения их должностных лиц.

Темпоральными нормами Закона до 31 декабря 2025 г. установлен переходный период, в течение которого должны быть решены вопросы, связанные с организацией и функционированием федеральной территории «Сириус» (ч. 3 ст. 47).

Согласно ст. 10 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» составляют:

- Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории, возглавляемый председателем Совета федеральной территории;
- администрация федеральной территории – исполнительно-распорядительный орган федеральной территории, возглавляемый главой администрации;
- иные органы публичной власти федеральной территории, если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории.

Как следует из Закона, Совет федеральной территории формируется на пять лет, в его состав входят 17 членов Совета. В формировании Совета участвуют несколько субъектов властвования: федеральные органы власти; органы государственной власти субъекта Федерации; местное население. При этом девять членов избираются посредством прямых выборов населением федеральной территории; остальные члены назначаются: три – Президентом РФ, три – Правительством РФ; один – высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) Краснодарского края.

¹⁴Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Часть I), ст. 8583.

²Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024.

³Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС Рос. Федерации. 1992. № 33, ст. 1915.

⁴Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. II), ст. 3127.

⁵Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (часть I), ст. 26.

⁶Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2439.

⁷См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных. Учебник: в 2-х ч. Сравнительное конституционное право. 3-е изд., обновлен. и доп./ В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 475 и сл.

⁸При оценке степени зависимости федеральных территорий от публичных властей Федерации следует исходить из безусловного указания федеральной Конституции США: «Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата» (п. 2 разд. 3 ст. IV).

⁹К примеру, Конституция Венесуэлы предусматривает возможность преобразования федеральных владений в федеральные территории специальным законом (вступает в силу

после референдума на соответствующей территории), а также преобразования федеральных территорий в штаты.

¹⁰Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6.

¹¹Противоречие, несомненно, есть и в том смысле, что согласно той же статьи «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними» (1-е предлож. ч. 1 ст. 67 Конституции). Как отмечается в одной из публикаций, обратное, т.е. наличие территории в Российской Федерации вне территории ее субъектов, Конституцией РФ не предусматривается. Отсюда, считает автор публикации, логичен вывод о том, что «федеральная территория – это часть территории субъекта Российской Федерации, на которой перераспределена возможность реализации полномочий субъекта Российской Федерации и муниципального образования в пользу федеральных полномочий...».

¹²Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

¹³См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (Часть I), ст. 4169.

¹⁴См.: Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36–45.

¹⁵Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Часть I), ст. 8583.

CONSTITUTIONAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE OF RUSSIAN EDUCATION

КОНСТИТУЦИОННО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Vasily D. Samoilov,

doctor of pedagogical sciences, candidate of military sciences, professor,
corresponding member of the Academy of military Sciences

Vladimir A. Sinyansky,

applicant of FGKOU VO «Moscow University Affairs of Russia named after Vladimir Kikot»

Василий Дмитриевич Самойлов,

доктор пед. наук, кандидат воен. наук, профессор,
корреспондент Академии военных наук

Владимир Александрович Сиянский,

соискатель ФГКОУ ВО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя»

Для цитирования: Самойлов В.Д., Сиянский В.А. Конституционно-методологические проблемы теории и практики российского образования // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 187-190.

Annotation. As a result of the constitutional and legislative process in the Russian Federation (hereinafter – the Russian Federation), 206 amendments were made to the Basic Law of the Russian Federation in 2020. Previously, from December 25, 1993 to July 4, 2020, the number of amendments was only 13. In connection with these events and facts, the constitutional and methodological problems of theory and practice are relevant, which the Russian education system is designed to solve, primarily at the level of authority of the Ministry of Education and Science of Russia.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation; methodological problems; theory and practice of education

Аннотация. В результате конституционно-законодательного процесса в Российской Федерации (далее – РФ) в Основной закон РФ в 2020 г. было внесено 206 поправок. Ранее с 25 декабря 1993 г. до 4 июля 2020 г. количество поправок составляло всего 13. В связи с указанными событиями и фактами актуальными являются конституционно-методологические проблемы теории и практики, которые призвана разрешать система российского образования, прежде всего на уровне полномочий Минобрнауки России.

Ключевые слова: Конституция РФ; методологические проблемы; теория и практика образования

В контексте связи с конституционными новеллами по методу квантификации прежнее содержание 137 статей Основного закона РФ расширено посредством вступления в силу 206 инновационных поправок [1]. Конституционно-методологические основы целеполагания в системе российского образования, разработки его содержания, принципов, форм и методов учебной, методической, воспитательной и научно-исследовательской работы и образовательной (учебной) деятельности включают перечень различных теоретических и практических актуальных проблем [4. С. 204].

Опора на объяснительно-иллюстративные методы профессиональной подготовки кадров и преподавания юридических дисциплин в форме классического рационализма в отечественных научных исследованиях в области методологии реализации различных практик – учебной, педагогической, научно-исследовательской, производственной, практики юридического консультирования и других становится все более востребованной в системе

высшего образования России (далее – СВОР), в том числе в связи потребностями других сфер жизни и деятельности граждан РФ, общества и российского государства [2, с. 184-187].

Вместе с тем для профессионального образования некоторых категорий обучающихся, например, адъюнктов и аспирантов, со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [12], по существу, стало преодолевать отстранение от современной философии науки, а учебная дисциплина «Философия права» была введена в учебные планы адъюнктов [6, с. 5-10; 7, с. 45-51; 8, с. 103-150]. Поступающие в адъюнктуру подвергаются конкурсным вступительным экзаменам по специальной дисциплине (по профилю программы подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре), философии и иностранному языку. Поступившим в адъюнктуру на заочную форму обучения после объявления решения приёмной комиссии о зачислении необходимо; прослушать, в соответствии с распи-

санием, установочные лекции; получить на факультете подготовки научно-педагогических и научных кадров индивидуальный план подготовки адъюнкта, заполнить его и сдать на факультет; закрепить на кафедре философии тему реферата по дисциплине кандидатского экзамена «История и философия науки».

В связи с этим в СВОР доминируют эмпирико-аналитический, а также информационно-аналитический подходы. Кроме того, осуществляется акцентирование дескриптивных наук в ущерб учебным дисциплинам гуманитарно-социального и экономического цикла, других циклов, включающих нормативные и герменевтические исследования [6-9].

Специфики нормативных правовых исследований в сфере образования прежде всего обосновывают (толкованием) вступившие в юридическую силу конституционные нормы по разным юридическим специальностям подготовки обучающихся, их отличительные признаки от дескриптивных наук – биологии, психологии, социологии, раскрывающих объективные законы социальной жизни [11, с. 18-30]. При этом происходит смешение как педагогических основ, так и конституционно-правовых норм с законами дескриптивных наук. Более того, методологически педагогика в системе высшего образования РФ совместно с андрогогикой, педагогической антропологией, педагогической психологией призвана для существенного упрочения своего места и роли, практической и теоретической значимости и ценности [7, с. 54-179; 8, с. 26-48; 11, с. 182-211].

Тем не менее недостаток классического рационализма может трактоваться как: а) недооценка самостоятельности видов практики (например, педагогической практики для юристов) в отношении к теоретическим основам освоения конкретной учебной дисциплины или же их цикла; б) преувеличение роли теории посредством упрощения реализуемой модели профессиональной подготовки кадров в СВОР. В частности, тогда научная теория опытно-экспериментальным путём порождает разработки целевых программ исследования и применения методов различных видов наблюдения и экспериментов, юридического консультирования. При этом выявляются и обосновываются перспективные формы государственно-правовой деятельности, оперативно происходит переоценка научно-методической структуры подготовки отечественных кадров [5; 9, с. 93-98].

В сети новых образовательных организаций (далее – ОО или вузов), реализующих образовательные программы в СВОР и дополнительные профессиональные программы, предусмотрены должности педагогических работников и научных работников, которые являются научно-педагогическими работниками (далее – НПР) [6-9; 11; 12, ст. 2], составляют профессорско-преподавательский

состав сети ОО, что осуществляют свою образовательную деятельность.

Безусловно, игнорирование гетерогенности жизненно-практических знаний, умений, навыков и компетенций, личных качеств и действий, опирающихся не только на научно-теоретические решения, но и на свой собственный научно-педагогический опыт, профессиональную деятельность, теоретико-практические ценности, самовыражение и самоорганизацию уже не обеспечивают достижение всеми участниками образовательного процесса (прежде НПР и обучающимися) требуемых результатов.

В связи с этим объективно возникает невозможность положительной (удовлетворительной) концептуализации экзистенциально-герменевтического опыта в терминах дескриптивных наук и самой педагогики. Следовательно, и субъективно необходима организация нормативного правового исследования нового учебного материала, для изучения и освоения обучающимися норм, принципов и идеалов коммуникативных отношений всех участников образовательного и педагогического процесса, экспрессивных практик педагогического мастерства и новаторского искусства со стороны их экзистенциально-антропологической обусловленности [6; 8; 11].

Определённые трудности и препятствия вызывает неясность специфики коммуникативных отношений НПР и обучающихся, в которых между ними согласие определяется не только общим подчинением основным законам и редко достижимым сходством представлений об истине (абсолютной и относительной), но также и взаимопониманием через выявление, раскрытие и согласование экзистенциальных смыслов друг друга.

С одной стороны, гнёт формализма и набор совокупности технологий: информационно-образовательных (ИОТ), компьютерно-информационных технологий (КИТ), электронного обучения и дистанционно-образовательных технологий (ЭО и ДОТ), собственно педагогических; с другой – бюрократизм подсистемы управления, препятствующий творческой самостоятельности НПР, педагогическим инновациям, может не соответствовать требованиям инновационным теориям и практикам права. В связи с этим манипулирование обучающимися с помощью псевдонауки, оторванной от их будущей профессиональной жизнедеятельности, её экзистенциальных смыслов, не способствует повышению эффективности функционирования в целом самой СВОР. Кроме того, слишком мала продуктивность абстрактных теорий для юридической практики, а реакция на императивность научных рекомендаций выявляет склонность НПР скорее к эмпиризму, отчуждению даже передовой правовой практики от юридических теорий [3, с. 191-196; 5-6; 8; 11].

НПР и педагогические работники как граждане РФ пользуются рядом академических прав и свобод,

включая свободу от вмешательства в их профессиональную деятельность в процессе преподавания, свободное выражение своих мнений; свободу выбора и использования форм и методов обучения и воспитания, средств и технологий как юридически, так и педагогически обоснованных [2; 5-8; 10, с. 162-165; 11].

С учётом вышеизложенного в системе российского образования лучше осознаются его целевые установки и реализуемые задачи управления, обучения, развития и воспитания, удвоенные по принципу самости. Пожалуй, разве что в содержании авторефератов научно-квалификационных работ (диссертаций) присутствует некая фрагментарность заявленных (реже применяемых) методологических основ исследования, включая практические, теоретические, статистические и иные методы, подходы в отечественной юриспруденции, даже при отсутствии заказанных научно-исследовательских программ [6-9; 11]. В качестве целевых оснований выделим: (1) ценностные потребности, суммированные в идеале желаемого результата (для заказчика); (2) когнитивные в качестве знания системы средств, технологий и алгоритма процессов её реализации; 3) целевые установки как продукты взаимного соизмерения (изменения) с пунктами (1) и (2).

В самом деле, цель определяет не только планируемый результат, но и процесс его достижения через методологический фундамент решения выявленных актуальных проблем. Преобразование целевых установок происходит в процессе реализации проблем в зависимости от их вектора, актуальности и важности моделируемых ситуаций, с учётом юридической практики и культуры логического мышления юристов-исследователей.

В качестве источников конституционного целеполагания в российской системе образования выделяем следующие:

а) Мировоззренческие профессиональные и философские системы, выражающие интегративный уровень юридической теории и практики, культуры логического мышления, как комплекс общих когнитивных и ценностных оснований рациональности наступившей конституционной эпохи, её идеалов, жизнеутверждающих идей и юридических потребностей.

Ж.Ф. Лиотар, реконструируя «метарассказы» прогрессивных идеалов Просвещения, основанные на классической рациональности, выделил обнаруженные в них и их реализациях болезненные отклонения, не срастающиеся швы и эрозии, такие, как самонадеянный оптимизм, пренебрегающий анализом возможных негативных последствий вроде холокоста; фундаментальный разрыв в культуре и терроре (*terreur* – франц. ужас) целерациональных структур над традиционными формами жизни и сознания, повседневной жизнедеятельностью личности [4].

В конституционно-правовом аспекте государственного регулирования, во-первых, современной конституционной теории и практики, во-вторых, отечественной педагогической (андрогической) науки стала заметной тенденция дисквалифицировать ценности Просвещения, обратившись к религии [1, ст. 13, ч.5; ст. 14; ст. 671, ч.2]. Однако такие ценности как ориентация на науку – основу прогресса материальной жизни, демократии, права и гуманизма, составляют неотъемлемую основу современного образования, подтверждая незыблемость конституционных основ государства в рассматриваемой сфере. При этом, именно «в ведении РФ находятся: установление единых правовых основ ... системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования» [1, ст. 71, е)].

б) Требования целерациональных систем культуры конституционно обусловлены для всех органов власти, а также для систем права, экономики, науки, искусства, СМИ и других, как требования нужных результатов от СВОР, но не как её целеполагания. Очевидна потребность и необходимость разработки в общей теории образования программ по исследованию специфики взаимоотношений образования как автономной системы с каждой из указанных систем и сфер (областей) их применения, с учётом требований педагогических движений и конституционных нововведений [1-2; 6-9; 11].

в) Автономные целеполагания образования на основе современных требований с внутренними основаниями системы образования: подсистемами управления, обучения, воспитания и развития; комплексом представлений, знаний, умений, навыков и компетенций, осваиваемых обучающимися в сфере образования; передовым педагогическим опытом понимания индивидуальных намерений и когнитивной ценностью горизонтов познания обучающихся, опытом выявления конституционных возможностей их развития в учебной, педагогической и производственной практиках, нормах юридических практик, знании задач и особенностей конституционно-правового регулирования профессиональной деятельности в СВОР [1-2; 5-6; 8-12].

СВОР – относительно автономная система, призванная к диалоговому общению между конституционно-демократическим государством и системой образования как необходимая предпосылка взаимного преобразования и согласования целей обеих взаимодействующих сторон [1; 12].

Таким образом, недостатки взаимоотношений между СВОР и другими сферами жизни и деятельности личности, семьи, общества и государства, человеческой культуры явно сказываются на перспективах ближайшего и отдалённого будущего страны в части реализации методологических проблем для её совершенствования на конституционных положениях:

с одной стороны, из-за отставания образования и квалификации НПР от современных требований производства и рынка труда, науки, политической, правовой, нравственно-эстетической культуры информационного общества; пассивности администрации образования в утверждении и отстаивании его интересов как автономной системы гражданского общества, прав и свобод каждого гражданина РФ [2, с. 184-187; 10, с. 162-165];

с другой – вследствие недооценки конституционно-правовой автономии СВОР, разработки и проведения образовательных реформ сверху, без обсуждения в экспертно-аналитических кругах специалистов в области конституционного права и педагогической общественности. Значительна и доля некомпетентного вмешательства, смещающего образование в сторону его коммерциализации, а целевые ориентиры для формирования знаний, умений, навыков и компетенций людей бизнеса, достигающих рыночных результатов в ущерб конституционного правоустановления, требованиям российского образования, в сторону сокращения учебного времени (например, с задействованием ЭО И ДОТ) на освоение фундаментальных знаний в сфере юриспруденции, предметов естественно-научного и математического цикла, а также гуманитарных и социально-экономических учебных дисциплин.

Библиографический список

1. Конституция РФ от 25 декабря 1993 г. (от 01.07.2020) // Российская газета – Федеральный выпуск № 144 (8198). 2020. 4 июля.
2. Нурадинов, Ш. М., Самойлов, В.Д., Селезнева, К.В. Профессиональная подготовка кадров для сферы миграции: конституционно-правовые аспекты реализации государственной миграционной политики // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 1. С. 184-187.
3. Панов, А.И., Самойлов, В.Д. Миграция как социально-экономическое явление // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2018. № 3 (19). С. 191-196.
4. Платонов, В.В. Образование как социокультурная система: методологические проблемы теории и истории образования: учебное пособие. М.: ООО «Русское слово – учебник», 2013. 232 с.
5. Прудников, А.С., Самойлов, В.Д. Деятельность Федеральной миграционной службы: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 288 с.
6. Самойлов, В.Д. Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2016. 367 с.
7. Самойлов, В.Д. Педагогика и психология высшей школы: учебник. Москва; Вологда, Инфра-Инженерия, 2021. 248 с.
8. Самойлов, В.Д. Методика преподавания юридических дисциплин в системе высшего образования России: курс лекций. М.: РУСАЙНС, 2018. 320 с.
9. Самойлов, В.Д. Совершенствование системы высшего образования в России: конституционно-правовые основы научно-исследовательских идей: монография. М.: РУСАЙНС, 2019. 178 с.
10. Самойлов, В.Д., Соловьёва, М.Л. Институт российского гражданства как инструмент обеспечения безопасности государства (экспертно-аналитическая оценка) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2018. № 7. С. 162-165.
11. Самойлов, В.Д. Андрогагические основы педагогики и психологии в системе высшего образования России: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 295 с.
12. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 декабря.

References

1. The Constitution of the R. F. of December 25, 1993 (from 01.07.2020) // Rossiyskaya gazeta-Federal Issue No. 144 (8198). 2020. July 4.
2. Nuradinov, Sh. M., Samoylov, V. D., Selezneva, K. V. Professional training for the sphere of migration: constitutional and legal aspects of the implementation of the state migration policy // Education. The science. Scientific personnel. 2020. №1. P. 184-187.
3. Panov, A. I., Samoilov, V. D. Migration as a socio-economic phenomenon // Economic and socio-humanitarian studies. 2018. No. 3 (19). P.191-196.
4. Platonov, V.V. Education as a socio-cultural system: methodological problems of the theory and history of education: textbook. Moscow: ООО "Russian word - textbook", 2013. 232 p.
5. Prudnikov, A. S., Samoilov, V. D. The activity of the Federal Migration Service: a textbook. Moscow: UNITY-DANA, 2007. 288 p.
6. Samoilov, V. D. Methodology of teaching jurisprudence in the higher education system of Russia: monograph. M.: UNITY-DANA; Law and Law, 2016. 367 p.
7. Samoilov, V. D. Pedagogy and psychology of higher education: textbook. Moscow; Vologda, Infra-Engineering, 2021. 248 p.
8. Samoilov, V. D. Methods of teaching legal disciplines in the higher education system of Russia: course of lectures. Moscow: RUSAINS, 2018. 320 p.
9. Samoilov, V. D. Improving the system of higher education in Russia: constitutional and legal foundations of research ideas: monograph. M.: RUSYNS, 2019. 178 p.
10. Samoilov, V. D., Solovyova, M. L. The Institute of Russian citizenship as a tool for ensuring state security (expert-analytical assessment) // Modern science: actual problems of theory and practice. Series: Economics and Law. 2018. No. 7. P. 162-165.
11. Samoilov, V. D. Andragogical foundations of pedagogy and psychology in the higher education system of Russia: textbook. Moscow: YUNITI-DANA, 2015. 295 p.
12. Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 "On Education in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 2012. December 31.

ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF TYPES OF LEGAL PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ВИДОВ СУДОПРОИЗВОДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vasilii N. Galuzo,

PhD, Chille-old researcher at the Institute of Education and Science

vgrmn@yandex.ru

Василий Николаевич Галузо,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ образования и науки

vgrmn@yandex.ru

Annotation. Based on the analysis of legal literature and legislation on the constitutional and legal regulation of types of legal proceedings in the Russian Federation, several judgments are made in the article: the activity of courts of general and special jurisdictions for the consideration of criminal, civil and arbitration cases, as well as cases of administrative offenses can be considered as judicial proceedings; the consideration of criminal, civil and arbitration cases, as well as cases of administrative offenses can essentially be considered as justice; the identification of the concepts of «legal proceedings» and «justice» is unacceptable; the list of types of legal proceedings in the Russian Federation has changed and is now presented in the number of five: constitutional, criminal, civil, arbitration and administrative, which is regulated in the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993; from the exhaustive list of legal proceedings (constitutional, criminal, civil, arbitration and administrative) justice is carried out in four types: criminal, civil, arbitration and administrative.

Keywords: The Russian Federation, legislation, the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993, the federal law of the Russian Federation, the Criminal Procedure Code of the Russian Federation of November 22, 2001, the Civil Procedure Code of the Russian Federation of October 23, 2002, the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation of June 14, 2002, the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 20, 2001, criminal proceedings, civil proceedings, arbitration proceedings, administrative proceedings, judicial proceedings, justice

Аннотация. в статье на основе анализа юридической литературы и законодательства о конституционно-правовом регулировании видов судопроизводств в Российской Федерации высказано несколько суждений: судопроизводством может рассматриваться деятельность судов общей и специальной юрисдикций по рассмотрению уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях; рассмотрение уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях по существу может рассматриваться в качестве правосудия; отождествление понятий «судопроизводство» и «правосудие» недопустимо; перечень видов судопроизводств в Российской Федерации изменялся и ныне представлен в количестве пяти: конституционное, уголовное, гражданское, арбитражное и административное, что регламентировано в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.; из исчерпывающего перечня судопроизводств (конституционное, уголовное, гражданское, арбитражное и административное) правосудие осуществляется по четырем видам: уголовное, гражданское, арбитражное и административное.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство, Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., федеральный закон РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 22 ноября 2001 г., Гражданский процессуальный кодекс РФ от 23 октября 2002 г., Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 14 июня 2002 г., Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 г., уголовный процесс, гражданский процесс, арбитражный процесс, административный процесс, судопроизводство, правосудие

Для цитирования: Галузо В.Н. О конституционно-правовом регулировании видов судопроизводств в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 191-194.

Предметом данной статьи является конституционно-правовое регулирование видов судопроизводств в Российской Федерации¹.

Первоначально о состоянии теории.

Так, Л.Н. Масленникова, рассмотрев «актуальные проблемы обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве, обосновывается необходимость смены парадигмы досудебного производства», обосновала следующий вывод: «Кон-

цепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию, в новой цифровой реальности может стать парадигмой в силу своей привлекательности в данную эпоху. Привлекательность этой идеи заключается не в последнюю очередь в надежде на ее продуктивность, ибо эта идея будет работать в интересах населения России. Хотя, безусловно, найдутся и те, кто будет говорить о компанейщине применительно к разви-

тию уголовного судопроизводства в свете цифровых технологий. Активно отрицать любые изменения, тем более связанные с цифровой трансформацией, будут представители государства, которые консервативны в принципе и ничего не хотят менять, полагая, что любые изменения должны быть выгодны им, а не населению страны»².

Н.В. Романенко исследование посвятил «категории "конституционные интересы правосудия" («Полагаем важным подчеркнуть, что акцентировать саму возможность поиска баланса действующих организационных и уголовно-процессуальных механизмов необходимо прежде всего для укрепления авторитета правосудия, охраны самостоятельности и независимости судебной власти. Отсутствие баланса этих величин в их одновременной способности обеспечить как уголовно-процессуальные интересы, так и публичные конституционные интересы правосудия, порождает конфликт, где неоправданно ставятся под сомнение общий механизм правовой защиты, которым пользуются рядовые граждане, способность защитить личность от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, недопустимости умаления уровня доверия населения к судебной власти как одного из наиболее значимых демократических завоеваний российского правового государства»)³.

М.М. Кobleва, сфокусировав внимание на понятиях «восстановительное правосудие» и «медиация», полагает, что «концептуальная новизна восстановительного подхода заключается в том, что государство признает право сторон конфликта на самостоятельный поиск взаимоприемлемого выхода из конфликтной ситуации»⁴.

Еще не совершенные результаты научных исследований относительно терминов «судопроизводство» и «правосудие» во многом предопределяют и несовершенство законодательства Российской Федерации.

В первую очередь обращаем внимание на нормативный правовой акт с наивысшей юридической силой на территории Российской Федерации⁵: к Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁶.

В первоначальной редакции Конституции РФ, в ее части 2 ст. 118, исчерпывающий перечень именно видов судопроизводств закреплялся следующим образом: «2. Судебная власть осуществляется по-

средством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства».

В последующем в Конституцию РФ от 12 декабря 1993 г., по-нашему мнению необоснованно, вносились существенные изменения, на что нами уже обращалось внимание⁷.

Правовым обоснованием для «реформирования» Конституции РФ послужил Федеральный закон РФ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 6 февраля 1998 г.⁸. В ст. 2 названного Федерального закона РФ от 6 февраля 1998 г. речь идет о новой разновидности нормативного правового акта – «закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации», как «форме нормативного правового акта о поправке к Конституции Российской Федерации».

Спустя десять лет после принятия Федерального закона РФ от 6 февраля 1998 г. были приняты первые две «поправки» к Конституции РФ: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» («одобрен Государственной Думой 21 ноября 2008 года»; «одобрен Советом Федерации 26 ноября 2008 года»)⁹; «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» («одобрен Государственной Думой 21 ноября 2008 года»; «одобрен Советом Федерации 26 ноября 2008 года»)¹⁰. Относительно первой «поправки» имеется отметка «№ 6 – ФКЗ», означающая, что «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» по юридической силе приравнен к федеральному конституционному закону РФ (ФКЗ РФ), являющийся по счету шестым в 2008 г. Относительно второй «поправки» имеется отметка «№ 7 – ФКЗ», означающая, что «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» по юридической силе приравнен к федеральному

конституционному закону РФ (ФКЗ РФ), являющийся по счету седьмым в 2008 г.

Принятие названных выше двух «поправок» повлекло не соответствующее правилам законодательной техники второе официальное опубликование Конституции РФ. Отныне необходимо было указывать исключительно на второе официальное опубликование Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.¹¹ Первое же официальное опубликование Конституции РФ в соответствии с двумя подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ предавалось забвению¹². Подобное неоднократное официальное опубликование одного и того же нормативного правового акта в истории развития законодательства России нами не обнаружено¹³.

Еще спустя пять лет уполномоченный государственный орган Российской Федерации довел до сведения общественности, разумеется, в официальном источнике опубликования, о третьей «поправке»¹⁴. Речь идет о «Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» («одобрен Государственной Думой 22 ноября 2013 года»; «одобрен Советом Федерации 27 ноября 2013 года») ¹⁵.

Четвертая «поправка»: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» («Одобен Государственной Думой 23 мая 2014 года»; «Одобен Советом Федерации 28 мая 2014 года») ¹⁶. Об этом состоялось «уведомление» Совета Федерации ФС РФ: «О Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» № СФ-6 от 28 мая 2014 г.»¹⁷ Названный нормативный правовой акт состоит из двух статей (статья 1, статья 2) и обозначен как «№ 11-ФКЗ». Данное обозначение означает, что «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» по юридической силе приравнивается к федеральному конституционному закону РФ, что не может не вызывать возражений. В последующем статус «член Совета Федерации» был изменен на статус «сенатор Совета Федерации»¹⁸.

И, наконец, пятая «поправка»: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» («Одобен Государственной Думой 11 марта 2020 года»; «Одобен Советом Федерации 11 марта 2020 года») ¹⁹. Названный нормативный правовой акт состоит из двух статей (статья 1, статья 2) и обозначен как «№ 1-ФКЗ». Данное обозначение означает, что «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» по юридической силе приравнивается к федеральному конституционному закону РФ, что не может не вызывать возражений. А понятие «единая система публичной власти» определено в Федеральном законе РФ «О Государственном Совете Российской Федерации» от 25 ноября 2020 г.²⁰ «1. Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. 2. Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти» - ст. 2. В со-

ответствии с Федеральным конституционным законом РФ «О Правительстве Российской Федерации» («Одобрено Государственной Думой 27 октября 2020 года»; «Одобрено Советом Федерации 3 ноября 2020 года»)²¹ Правительство РФ отождествлено с органом публичной власти.

Именной в пятой «поправке» закреплена перечень пяти видов судопроизводств.

Таким образом, научные исследования относительно видов судопроизводств необходимо продолжить.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, судопроизводством может рассматриваться деятельность судов общей и специальной юрисдикций по рассмотрению уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях.

Во-вторых, рассмотрение уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях по существу может рассматриваться в качестве правосудия.

В-третьих, отождествление понятий «судопроизводство» и «правосудие» недопустимо.

В-четвертых, перечень видов судопроизводств в Российской Федерации изменялся и ныне представлен в количестве пяти: конституционное, уголовное, гражданское, арбитражное и административное, что регламентировано в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

В-пятых, из исчерпывающего перечня судопроизводств (конституционное, уголовное, гражданское, арбитражное и административное) правосудие осуществляется по четырем видам: уголовное, гражданское, арбитражное и административное.

¹Мы предлагаем с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именованного государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

²Масленникова Л.Н. Трансформация досудебного производства в начальный этап уголовного судопроизводства, обеспечивающий доступ к правосудию в эру Industry 4.0 // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6. С. 137 - 146.

³Романенко Н.В. К вопросу о содержании конституционных интересов правосудия в уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2020. № 8. С. 25 - 29.

⁴Коблева М.М. Восстановительное правосудие и медиация в судопроизводстве судьи (СПС Консультант-Плюс. 2016).

⁵О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

⁶См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

⁷Об этом см., например: Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021.

⁸См.: СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁹См.: РГ. 2008. 31 декабря; ПГ. 2008. 31 декабря; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

¹⁰См.: РГ. 2008. 31 декабря; ПГ. 2008. 31 декабря; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

¹¹См.: Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации: Письмо Президента РФ ПР-96 от 19.01.2009 г. // РГ. 2009. 21 января; Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ № 7-рп от 10.01.2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 193.

¹²См.: РГ. 1993. 25 декабря.

¹³Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в России (1649-1913): Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007; он же: Систематизация законодательства в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009; он же: Систематизация российского законодательства (1649-1913) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6. С. 116-120; он же: Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30.

¹⁴Впервые на это нами обращено внимание в иной публикации (см.: Доказывание в уголовном процессе Российской Федерации (теория и правоприменительная практика): Монография. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.Н. Галузо. М.: ТЕИС, 2014. С. 147-149).

¹⁵См.: РГ. 2013. 4 декабря. С. 17.

¹⁶См.: РГ. 2014. 23 июля; СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4202.

¹⁷См.: ПГ. 2014. 30 мая – 5 июня; РГ. 2014. 30 мая.

¹⁸См.: Федеральный закон РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 09.12.2020 г. // РГ. 2020. 28 декабря. С. 14; Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 09.12.2020 г. // РГ. 2020. 28 декабря. С. 21.

¹⁹См.: РГ. 2020. 16 марта; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁰См.: РГ. 2020. 11 декабря. С. 15; СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

²¹См.: РГ. 2020. 9 ноября. С. 10-11.

УДК 34
ББК 67
НИОН: 2015-0055-2/21-043
MOSURED: 77/27-015-2021-02-242

© А.К. Пиманов, М.О. Долгий, 2021

ON THE EXCLUSIVITY OF THE COURT IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТИ СУДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Anatolii K. Pimanov,
lecturer, Department of Criminal Law, Moscow University of Finance and Law

Maxim Olegovich Dolgiy,
Researcher at the Research Institute of Education and Science

Анатолий Константинович Пиманов,
преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского финансово-юридического университета
antpnm@yandex.ru

Максим Олегович Долгий,
научный сотрудник НИИ Образования и науки

Annotation. Based on the analysis of the legal literature and legislation on the exclusivity of the court in the administration of justice in the Russian Federation, several judgments are made in the article: a court, which is a state body, can be considered as a law enforcement body; any activity of a court that is a law enforcement body can be defined as legal proceedings; part of legal proceedings consisting in the consideration of criminal, civil, arbitration and administrative cases on the merits can be defined as justice; justice is an exclusive type of activity of courts.

Keywords: Russian Federation, legislation, Constitution of the Russian Federation, Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation», federal Constitutional Law of the Russian Federation, Federal Constitutional Law of the Russian Federation «On the Supreme Court of the Russian Federation» («Approved by the State Duma on January 24, 2014», «Approved by the Federation Council on January 29, 2014»), law enforcement agency, court, judicial proceedings, justice

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства об исключительности суда при осуществлении правосудия в Российской Федерации высказано несколько суждений: суд, является государственным органом, может рассматриваться в качестве правоохранительного органа; всякая деятельность суда, являющегося правоохранительным органом, может быть определена как судопроизводство; часть судопроизводства, состоящая в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел по существу, может быть определена как правосудие; правосудие является исключительной разновидностью деятельности судов.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство, Конституция РФ, Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», федеральный конституционный закон РФ, Федеральный конституционный закон РФ «О Верховном Суде Российской Федерации» («Одобен Государственной Думой 24 января 2014 года», «Одобен Советом Федерации 29 января 2014 года»), правоохранительный орган, суд, судопроизводство, правосудие

Для цитирования: Пиманов А.К., Долгий М.О. Об исключительности суда при осуществлении правосудия в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 195-197.

Предметом данной статьи является деятельность суда при осуществлении правосудия в Российской Федерации¹.

Первоначально о состоянии теории.

Так, В.Л. Варламова полагает, что «создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечения доступности правосудия и независимости судей является важнейшим условием дальнейшего совершенствования и развития судебной системы»².

Т.В. Митина «конституционное содержание» права на доступ к правосудию рассматривает «с

точки зрения его судопроизводственных аспектов, в том числе связанных с деперсонификацией текстов судебных актов, исполнением решений, электронным правосудием» («Право на доступ к правосудию в значительной части характеризуется своей процессуальной формой, потому что механизм его реализации требует соблюдения регламентированных законом правил судопроизводства»; «Процессуальное законодательство конкретизирует право на доступ к правосудию применительно к различным стадиям судебного процесса»³.

Т.Ю. Вилкова исследование посвятила «анализу выработанных в прецедентной практике Европейского суда по правам человека позиций о содержании, об объеме, общих принципах обеспечения права на доступ к правосудию, о допустимых пределах ограничения этого права»: «1. В Конвенции о защите прав человека и основных свобод не раскрывается понятие "доступ к правосудию". Анализ прецедентной практики Европейского суда по правам человека показывает, что Суд рассматривает это понятие как комплексное и многоаспектное, включая в него и право на обращение в суд, и право на рассмотрение и разрешение дела судом в условиях справедливого судебного разбирательства, и исполнение судебного решения. Такое содержание доступа к правосудию чрезвычайно близко и даже неотличимо от права на судебную защиту, гарантируемого ст. 46 Конституции РФ. Кроме того, Европейский суд по правам человека относит к доступу к правосудию различные аспекты его доступности, включая обеспечение юридической помощи сторонам, участие переводчика и др., иначе говоря механизм, совокупность гарантий, позволяющих лицу реализовать право на доступ к правосудию. Таким образом, в решениях Европейского суда происходит смешение и даже слияние ряда различных понятий, связанных с access to a court, access to justice. В связи с этим необходимы дальнейшие исследования сущности, содержания и объема понятий "доступ к правосудию", "право на доступ к правосудию", "право на судебную защиту", "право на суд", "доступность правосудия", "обеспечение права на доступ к правосудию", "обеспечение права на судебную защиту" для разграничения этих терминов, выявления соответствия доступа к правосудию критериям общеправового, межотраслевого или отраслевого уголовно-процессуального принципа и обоснования вывода о необходимости включения его в гл. 2 УПК РФ либо об отсутствии таковой, а также установления - на основе выработанных в прецедентной практике Европейского суда по правам человека общих принципов права на доступ к суду - применительно к каждому из этих понятий критериев, позволяющих оценивать, обеспечено ли соответствующее право в конкретном случае, являлось ли оно практически осуществимым и эффективным или же приобрело теоретический и иллюзорный характер, с последующими правоприменительными решениями, а при необходимости - и совершенствования законодательства»; «2. Право на доступ к правосудию обеспечивается не по всем

категориям дел, а только по спорам о правах и об обязанностях гражданско-правового характера и при рассмотрении любого уголовного обвинения. Применительно к уголовному судопроизводству важно распространение права на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство на досудебные стадии процесса, хотя бы и с ограничениями. После вступления России в Совет Европы в 1996 г. и принятия на себя в 1998 г. обязательств, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, прецедентная практика Европейского суда по правам человека оказала существенное влияние на позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в части возможности обжалования в суд решений, принимаемых в ходе дознания и предварительного следствия, и на процедуру рассмотрения таких жалоб, что стало важным вкладом в расширение права на судебную защиту в досудебном производстве в российском законодательстве...»⁴.

С.Ф. Афанасьев исследование посвятил «раскрытию сущности электронного правосудия и судебной информатизации, а также разграничению категорий "электронное правосудие" и "электронное судопроизводство" («... электронное правосудие есть не что иное, как комплекс общеобязательных правовых директив, позволяющих учреждениям судебной власти и участникам производства реализовывать свои процессуальные действия в цифровой парадигме»)»⁵.

Представляются убедительными суждения авторов монографии о доказывании при правоприменении: «Мы полагаем, что процессуальное доказывание осуществляется лишь при производстве четырех видов судопроизводства: гражданское, уголовное, административное и арбитражное. Что же касается конституционного судопроизводства, ошибочно отождествяемого в юридической литературе с конституционным правосудием, то здесь процессуальное доказывание не осуществляется. Именно поэтому относительно деятельности Конституционного Суда РФ нами использован термин процессуальное производство»; «Нам представляется, что таковые выработаны относительно теории доказывания в уголовном процессе. И это подтверждается по большей части вынужденными заимствованиями положений теории доказывания в уголовном процессе, допускаемыми видными представителями гражданско-процессуальной науки, арбитражно-процессуальной науки, административно-процессуальной науки и даже конституционно-процессуальной науки, ...»; «Правосудие осуществляют

лишь суды общей юрисдикции и арбитражные суды»⁶.

Противоречивые результаты научных исследований относительно деятельности суда предопределяют и несовершенство законодательства Российской Федерации.

Первоначально обращаемся к Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁷: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» - ст. 10; «1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. 2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. 3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается» - ст. 118.

Предтечей видоизменения названной статьи Конституции РФ явился нормативный правовой акт с трудно определяемым местом в системе нормативных правовых актов⁸: Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» («Одобрено Государственной Думой 22 ноября 2013 года», «Одобрено Советом Федерации 27 ноября 2013 года»)⁹.

Приведенные положения Конституции РФ конкретизированы в нормативных правовых актах с меньшей юридической силой¹⁰: Федеральный конституционный закон РФ «О Верховном Суде Российской Федерации» («Одобрено Государственной Думой 24 января 2014 года», «Одобрено Советом Федерации 29 января 2014 года»)¹¹; Федеральный конституционный закон РФ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» («Одобрено Государственной Думой 28 января 2011 года», «Одобрено Советом Федерации 2 февраля 2011 года»)¹².

Таким образом, научные исследования относительно соотношения понятий «правосудие» и «судопроизводство» необходимо продолжить.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, суд, является государственным органом, может рассматриваться в качестве правоохранительного органа.

Во-вторых, всякая деятельность суда, являющегося правоохранительным органом, может быть определена как судопроизводство.

В-третьих, часть судопроизводства, состоящая в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел по существу, может быть определена как правосудие.

В-четвертых, правосудие является исключительной разновидностью деятельности судов.

¹Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для названия государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

²Варламова В.Л. Проблема доступности правосудия как исключительной компетенции судебной власти применительно к российской судебной правовой системе // Мировой судья. 2010. № 5.

³Митина Т.В. Судопроизводственные аспекты права на доступ к правосудию // Администратор суда. 2019. № 2. С. 13 - 18.

⁴Вилкова Т.Ю. Доступ к правосудию в уголовном судопроизводстве: правовые позиции Европейского суда по правам человека // Lex russica. 2019. № 12. С. 56 - 67.

⁵Афанасьев С.Ф. О соотношении категорий "электронное правосудие" и "электронное судопроизводство" в контексте юриметрики // Администратор суда. 2021. № 2. С. 3 - 6.

⁶См.: Доказывание при правоприменении посредством правосудия в Российской Федерации: Монография. 5-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.Н. Галузо. М.: ТЕИС, 2021.

⁷См.: РГ. 2020. 4 июля. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

⁸В юридической литературе уже обращается на это внимание (см., например: Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021).

⁹См.: СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

¹⁰О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

¹¹См.: СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

¹²См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

PURPOSE-A CRITERION FOR THE EFFECTIVENESS OF THE PROCUREMENT MODEL IN THE CONTRACT PROCUREMENT SYSTEM

ЦЕЛЬ – КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ МОДЕЛИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ЗАКУПОК

Kirill E. Maraev,

Lecturer, Department of Criminology Moscow University
Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Ph.D.

Artem V. Tsvetkov,

Teacher of the Department of Administrative Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya, Ph.D.

Кирилл Егорович Мараев,

Преподаватель кафедры криминологии
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н.
forvater_slik@mail.ru

Артем Владимирович Цветков,

Преподаватель кафедры административного права
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н.
artem.tsvetkov.2014@bk.ru

Annotation. The work is devoted to the search for an indicator of the effectiveness of models of the organization of procurement activities of state bodies. The article presents the positions of various researchers on the most effective models of organizing procurement activities and analyzes the term "efficiency". In the course of reasoning, the author came to the conclusion that there is no such universal model, and its effectiveness is determined by the goal that is achieved by the organizational system used by the subject of management.

Keywords: public procurement system, method of organization of procurement activities, subject of management, efficiency

Аннотация. Работа посвящена поиску показателя эффективности моделей организации закупочной деятельности государственных органов. В статье представлены позиции различных исследователей о наиболее эффективных моделях организации закупочной деятельности и проанализирован термин «эффективность». В ходе рассуждений автор пришел к выводу, что такая универсальная модель отсутствует, а её эффективность определяется целью, которая достигается применяемой субъектом управления организационной системой.

Ключевые слова: система государственных закупок, способ организации закупочной деятельности, субъект управления, эффективность

Для цитирования: Мараев К.Е., Цветков А.В. Цель – критерий эффективности закупочной модели в контрактной системе закупок // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2021. С. 198-200.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд функционирует уже более десяти лет. За это время она подверглась не малой критике как со стороны теоретиков, так и практиков. Громоздкость нормативно-правовой базы, сложность закупочной процедуры, высокая коррупционность сферы закупок, неоднозначная правоприменительная практика, вызванная несовершенством законодательства и замысловатостью норм, и другие недостатки – все это явля-

ется не только предметом критики контрактной системы в сфере закупок, но и существенно снижает ее эффективность.

Проблема повышения эффективности государственных закупок волнует умы многих исследователей. Действительно, как же организовать закупочную деятельность, чтобы добиться от нее максимальной эффективности? Представляется, что универсального решения поставленного вопроса не имеется, однако в науке предпринимаются попытки его найти.

Одни авторы связывают повышение эффективности с таким способом организации закупок, как централизация. Например, Яровой А. В. в ходе проведенного исследования пришел к выводу, что «При осуществлении поставок товаров для государственных нужд в качестве государственного заказчика должен выступать единый специальный орган государства, в компетенции которого определена функция участия от имени публично-правового образования в отношениях по удовлетворению государственных нужд» [1].

Другие считают, что наибольшая эффективность достигается при смешанной форме организации закупочной деятельности. Например, А.В. Курдаков и А.И. Орлов считают, что «ни централизация, ни децентрализация не имеют решающих преимуществ и недостатков. Необходимо искать баланс между централизацией и децентрализацией, а также разрабатывать новые формы с учетом применения новых цифровых технологий» [2].

Иные склоняется к выводу, что наибольшая эффективность государственных закупок достигается при децентрализованном способе организации государственных закупок, например, Науменко С.Н. утверждает, что «в практике стран мира выявлена общая тенденция к децентрализации системы ГТЗ (государственные тендерные закупки – прим. автора). Выбор в пользу данной формы организации системы ГТЗ обусловлен меньшими расходами на ее обслуживание» [3].

Стоит признать, что все авторы по-своему правы, считая тот или иной способ организации закупочной деятельности наиболее эффективным, но как нам представляется, корень их заблуждения кроется в попытке определить степень эффективности без учета целей, поставленных субъектом управления, достигаемых с помощью внедряемой системы. Ясно, что любая организационная система, направленная на регулирование неких отношений, имеет цель не просто урегулировать отношения, но и защитить интересы лиц, внедряющих эту систему. В этой связи вопрос выбора способа, формы организации становится во главе угла, так как на кону удовлетворение интересов властной группы. Иными словами, способ организации становится важнейшей составляющей для реализации внедряемой системы на практике. Более того, внедряемая система и те способы ее реализации должны в полной мере позволить

выполнить задачи и достигнуть цели, преследуемые субъектом управления. Отсюда и вытекает проблема повышения эффективности. А что же понимается под термином эффективность?

Термин эффективность образован от латинского «effectivus» и означает производительный, действенный.

Необходимо сказать, что термин «эффективность» является экономической категорией. Более того, в экономической науке разработана «теория эффективности», согласно которой эффективность является одним из фундаментальных понятий в экономике.

Однако, к сожалению, в науке нет единого понимания категории «эффективность». К примеру, В.В. Ковалев считает, что под эффективностью следует понимать соотношение достигнутого результата и характеристики ресурса, затраченного для получения этого результата [4]. Представленный вариант не способствует уяснению термина эффективности, так как не совсем понятно о какой характеристике ресурса здесь идет речь.

Наиболее распространена точка зрения, в которой эффективность рассматривается как соотношение достигнутого результата и затраченных на достижение этого результата ресурсов [5]. Так трактуется эффективность и в теории социального управления [6].

Как нам представляется, такое понимание наиболее верно. Однако здесь требуется уточнить, что эффективность, является оценочной категорией. Её оценка производится не только через соотношение полученного результата и затраченных средств, а еще и в соотношении с иными способами, попытками субъекта управления достижения этого же результата с аналогичным набором средств.

Для системы закупок это явление является принципиальным, так как эффективность способствует минимизации издержек при получении более качественного результата. Конечно, уровень эффективности должен быть самым высоким, позволяющим дать максимум заложенного потенциала. В противном случае образуется формализм, который не позволит раскрыть все заложенные в отмеченной категории потенциальные возможности. Разумеется, это состояние изменчиво. Давать производственный максимум при каждой закупке невозможно, поэтому и получается, что какие-то закупки признаются эффективными, другие - ме-

нее эффективными, а какие-то и вовсе неудачными.

Итак, из вышеизложенного можно сделать вывод, что эффективность способа организации системы государственных закупок напрямую зависит от приемлемости используемых способов организации, запускающих работу системы, для достижения целей субъекта управления. В связи с этим вопросы выбора и применения наиболее эффективного способа организации закупочной деятельности (централизации, децентрализации, смешанная модель) должен решаться, исходя из поставленных субъектом управления целей.

Список литературы

1. Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд: автореф. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005.
2. Курдаков А.В., Орлов А.И. Выбор соотношения централизации и децентрализации в закупочной деятельности общественного сектора с использованием математических инструментов принятия решений / Контролинг. 2020. № 1 (75). С. 77.
3. Науменко С.Н. Формы организации системы государственных тендерных закупок / Менеджер, 2019. Т.1. №1 (87). С.53.
4. Ковалев В. В. Анализ хозяйственной деятельности предприятия: Учебник / В. В. Ковалев, О. Н. Волкова. – М.: ООО «ТК Велби», 2012. С. 424.
5. Ильенкова С. Д. Инновационный менеджмент: учеб.-практическое пособие / С. Д. Ильенкова, В. И. Кузнецов, С. Ю. Ягудин. – М.: МЭСИ, 2009. С. 192, Сидорина И. Ф. Долгосрочные целевые программы как инструмент повышения эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Иваново, 2011. С. 16.
6. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. М.: Весь мир, 2002. С. 62.