

Краснодарский университет МВД России

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Сборник научных статей

Краснодар
2019

УДК 340.12
ББК 67.3
В74

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

Л. В. Карнаушенко, доктор исторических наук, профессор (председатель);
А. А. Швец, кандидат юридических наук (заместитель председателя);
Е. А. Пушкарев, доктор политических наук (ответственный секретарь);
В. В. Грицай, кандидат исторических наук, доцент;
Н. А. Шеуджен, кандидат исторических наук;
В. Н. Коротких

Вопросы государства и права : сборник научных статей /
В74 редкол.: Л. В. Карнаушенко, А. А. Швец, Е. А. Пушкарев, В. В. Грицай,
Н. А. Шеуджен, В. Н. Коротких. – Краснодар : Краснодарский
университет МВД России, 2019. – 72 с.

ISBN 978-5-9266-1550-7

Содержатся материалы по теоретическим и отраслевым юридическим наукам, по вопросам государства и права.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 340.12
ББК 67.3

ISBN 978-5-9266-1550-7

© Краснодарский университет
МВД России, 2019

Карнаушенко Леонид Владимирович,
доктор исторических наук, профессор,
начальник кафедры теории и истории
права и государства Краснодарского
университета МВД России

СОЦИАЛЬНО-ОНТОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Соотнесение правовой сферы одной стороны и сущностной определенности общественных отношений с другой – вопрос, длительное время находящийся в объективе научного познания и общественной мысли. Попытки соотнести правовую реальность и естественнонаучную приводят нас к необходимости обращения к дедукции как базовому логическому методу, позволяющему познать законы права. Собственно, этот факт сближает правовое знание с логикой как таковой или математикой в большей степени, чем со сферой эмпирически познаваемой. Обозначенная позиция созвучна с мнением отечественных исследователей. Так Е.А. Шапиро полагает, что «прежде всего формулируются осуществимые принципы, а из них дедуктивным методом выводятся законы современной научно-исследовательской юриспруденции»¹. Вместе с тем, дедуктивные основания права, формирующие правоотношения не могут быть отделены от социальной, физической (эмпирически познаваемой и существующей в измерении смыслообразующих кантианских категорий эстетики – пространства и времени). В этой связи правовая дисциплина вполне обосновано выходит за рамки умозрительного самоограничения и находит опору в индуктивном знании, а подчас и использует аналогию. Проблема соотнесенности идеального и реального в праве, а также вопрос об адекватности методологии познания правовой реальности очень емко формулируется И.Л. Честновым: «Проблема соотношения философии и философии права, с одной стороны, философии права и теории, с другой – одна из наиболее актуальных в отечественной юридической науке»². В этой же работе И.Л. Честнов определяет выход онтологии права на вопрос о соотношении правовой теории и практики как некой «политики права»: «Эти вопросы включают, во-первых, адаптацию социокультурных факторов

¹ Шапиро Е.А. Философские основания современной научно-исследовательской юриспруденции // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2006. №S25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/filosofskie-osnovaniya-sovremennoy-nauchno-issledovatel'skoj-yurisprudentsii> (дата обращения: 12.04.2019).

² Честнов И.Л. Философские основания юридической науки // Метафизика права : материалы межвузовского научно-методического коллоквиума по вопросам методологии и методики юридических исследований / под общ. ред. И.Л. Честнова. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 5–14. С. 5.

применительно к юриспруденции (в том числе, формулирование социального заказа для юридической науки и практики) и, во-вторых, выработку критериев оценки юридической практики – т. е. разработку вопросов эффективности права, смыкающаяся с определением значения юридической реальности в обществе»¹.

Фактически право представляет собой неотъемлемый элемент общественной жизни и, более того – одно из ключевых его оснований. Вместе с тем, присутствует известное различие между рассмотрением значения права в целом и оценкой конкретных правовых норм. Если в первом случае практически не вызывает вопросов необходимость структурирования общественных отношений при помощи универсальной системы нормативных установлений, то во втором случае конкретные законы становятся объектом многочисленных дискуссий, в рамках которых производится оценочная деятельность, рассматривается вопрос о необходимости или избыточности конкретной нормы, ее формальной точности и т. д. Все это наводит на мысль о том, что право, как актуально действующая система норм и установлений, имеет, с одной стороны, действительные основания, которые не подлежат постановке под вопрос, и, с другой стороны, становится объектом социального обоснования, благодаря которому утверждается необходимость (или, как минимум, существенная значимость) конкретных правовых установлений.

Таким образом, имеет место две формы обусловленности права – действительная, опирающаяся на реально присутствующие социальные факторы, и социально-мировоззренческая, в рамках которой происходит объяснение или стороннее подведение оснований под существующие юридические нормы. При этом мировоззренческий контекст осмысления права имеет, как минимум, два вектора развития. С одной стороны, правовые нормы формируются определенными мировоззренческими установками (здесь неизбежна параллель между правовой онтологией и религией, или философией). С другой – система взглядов на мир не может быть отделена от правовых детерминант. Это диалектическое допущение позволяет говорить о проблематичности поиска первичного основания только лишь в мировоззренческих установках, или же объективно существующей правовой реальности. Вместе с тем, необходимость каузальных связей в постулировании правовых норм тяготеет к объективации, что заставляет говорить о правовой реальности как таковой неразрывно связанной с реальностью вообще. Этот принцип частично нарушается в позитивистских концепциях, таких как легизм (но лишь частично).

Причина необходимости обоснования права пролегает в его конструируемом, вариативном характере. В большинстве современных обществ правовые нормы подлежат модификации со стороны власти в порядке, определяемом политическим строем государства и в соответствии с

¹ Там же. С. 9.

теми целями, которые стоят перед представителями политической власти. Соответственно, возможность формирования правовой системы рассматривается как одно из важнейших проявлений власти, и, одновременно с этим, характер формируемых норм становится одним из основных критериев оценки населением степени соответствия носителей властных полномочий ожиданиям народа.

По этой причине решения носителей власти, связанные с формированием непопулярных законопроектов, зачастую сопрягаются с активной информационной деятельностью, на уровне которой проводится разъяснительная работа касательно значимости конкретных законопроектов, их причин и т. д.. Частная воля становится всеобщей в силу механизмов закрепления как в сознании, так и на уровне нормативно правовых актов. Вместе с тем, между основаниями конкретного состояния правовой системы и характером ее обоснования может иметь место существенное различие. Это позволяет произвести постановку вопроса об объективных факторах развития и изменения правовой сферы в обществе.

Постановка вопроса об объективном аспекте права предполагает осуществление социально-онтологического экскурса, характер которого будет зависеть от способа осмысления правовой тематики. В настоящей работе нами затрагиваются основные позиции и, в частности, детализируются основные лейтмотивные тренды, определяющие характер правовой сферы. В определенном смысле речь идет о давнем конфликте, наличествующем в онтологии права.

Так, существуют две наиболее развитые теоретические позиции в исследовании права, отражающие его природу и, в частности, проблему оснований правовой сферы. Это теория позитивного права и теория естественного права. С точки зрения естественно-правовой теории существует объективный набор идеальных норм, к которому стремятся существующие правовые системы, при этом, стремление к реализации данных норм исходно заложено в культурно-социальную природу человека. По этой причине выработка правовой системы, соответствующей идеальной определенности права, рассматривается как естественный исторический процесс, а стремление к его нормам – как исходно присутствующий элемент человеческой природы. Подобного рода подход имеет очевидный идеалистический характер и строится на диалектике сущего и должного, в рамках которой актуально имеющее место положение вещей рассматривается на предмет его соответствия некоему идеальному образцу.

Ключевым аспектом естественно-правовой теории является выделение аксиологической сферы, которой должно соответствовать всеобщее по своему характеру право. Следует отметить, что существует множество теоретических позиций, в той или иной степени реализующих естественно-правовую установку (в том числе и существующих вне теоретической традиции естественного права). Важной деталью в данном случае является

то, что мыслится определенное онтологическое основание права (действительная ценность, воля божества и т. д.), которое рассматривается в качестве «предданного», безусловно приоритетного и, следовательно, определяющего в формировании правовой системы¹. Отсюда – стремление к определению на теоретическом уровне (и, в дальнейшем – практической реализации) тех идеальных норм, которые соответствуют подлинному, совершенному праву.

Идея существования объективных норм встречает существенную критику, связанную с отражением динамики (и, в частности, усложнения) общественных отношений, одним из прямых следствий которой становится возникновение новых элементов социальной жизни, либо их трансформация. Идеальные ценности, на идею которых опирается естественно-правовая теория, мыслятся как некие общие установки, не зависящие от конкретного состояния общества. Вместе с тем, именно это позволяет рассматривать детализацию права, изменение его частных аспектов как процесс, не вполне вписывающийся в понятийную систему естественно-правовой теории, либо требует допущения, в соответствии с которым идеальные нормативные установки лишь задают набор определяющих интенций формирования конкретных правовых установок.

В противовес естественно-правовой теории, представители теории позитивного права занимаются изучением актуально существующих правовых систем, что позволяет им избежать проблемы, связанной с изменчивостью общественных отношений и необходимостью правовой сферы соответствовать структуре и состоянию общества. Вместе с тем, на наш взгляд, позитивно-правовая теория не является в полной мере оторванной от рассмотрения онтологического аспекта права, однако в данном случае имеет значение не аксиологический (в русле идеалистической традиции) подход, но обращение к тематической сфере социальной онтологии.

Здесь следует сделать важное уточнение. В основе позитивно-правовой теории лежит принцип зависимости правовой системы общества от структуры и состояния общества, характера исторического процесса и т. д. То есть, говоря о системе правовых норм, мы подразумеваем обусловленную конкретными социально-историческими условиями нормативную систему, формирование которой напрямую связано с теми регулятивными задачами, которые стоят перед представителями власти.

На первый взгляд здесь сохраняется момент вариативности и произвольности формирования правовых норм, поскольку присутствует момент их зависимости от решений конкретных лиц, наделенных властью (монарх, члены парламента и т. д., в зависимости от политического устройства общества). Вместе с тем, если мы полагаем зависимость

¹ Пономарева В.П. Отражение в теориях естественного права идеалистического правопонимания // Вестник БГУ. 2012. №2 (1). С. 227–229.

содержания правовых норм от состояния общества, следует обратить внимание на два важных аспекта: объективные механизмы, тенденции и факторы общественного развития с одной стороны, и место правовой сферы в системе общественных отношений с другой. Рассмотрим данные аспекты подробнее.

Прежде всего следует отметить, что в традиции гуманитарных исследований вопрос об объективном аспекте развертывания общественных отношений находит многостороннее отражение. В первую очередь, следует отметить объективно-идеалистическую традицию, на уровне которой как социальный, так и правовой аспект находят выражение в рамках отражения идеальной определенности общественных отношений. Одним из классических примеров подобного рода подхода являются философские работы Г. В. Ф. Гегеля¹. Следует однако отметить, что идеалистический подход является теоретической предпосылкой скорее естественно-правовой, нежели позитивно-правовой теории, что характеризует проблематичность его применения при трактовке вопроса социальных оснований позитивного права. Вместе с тем, если проанализировать основные социальные теории, отражающие существо общественных отношений, можно прийти к выводу о том, что всякое полагание объективных принципов и законов общественного устройства несвободно от идеалистической установки на возможность адекватного познания природы вещей или процессов. Этот аспект позволяет осуществить вывод, в соответствии с которым всякая теория, претендующая на отражение социального устройства, содержит в себе элемент социально-онтологического дискурса.

Вместе с тем, следует отметить, что область общественных отношений, в отличие от природы, представляет собой человеческую реальность, которая, соответственно, может быть понята и адекватно проинтерпретирована человеком. Иными словами, в поздней традиции социальных исследований, сформировавшихся после развития позитивистских представлений, возможность описания структуры общества и принципов его развития связана с гуманитарным характером исследования, при этом статус объективности отдельных процессов и явлений связан с внеположностью частному субъекту интерсубъективной сферы общественных отношений. Это отчасти разрешает указанное выше противоречие и позволяет рассматривать современное теоретическое знание, с его претензией на отражение объективно действующих принципов общественного развития, в соотнесенности с позитивно-правовой теорией.

Одним из наиболее перспективных подходов в объяснении социальных оснований права в данном случае является структурно-функционалистский подход, в рамках которого на общетеоретическом уровне рассматривается соотношение наиболее значимых сторон жизни общества, включая, в том

¹ См. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990, Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории. СПб.: Наука, 1993.

числе, правовую сферу. При этом, на уровне структурно-функционального подхода мы обнаруживаем развитые предпосылки осмысления основных детерминант права, укорененных в объективно протекающих общественных процессах.

С точки зрения структурного функционализма одним из определяющих факторов активности социальных акторов является сфера их потребностей и интересов; при этом, что немаловажно, в качестве субъектов активности рассматриваются не только отдельные люди, но и их коллективные, институциональные объединения. В частности, например, в работах Т. Парсонса мы наблюдаем последовательное развитие идеи интересов и функциональных потребностей основных общественных институтов, проявляющихся на уровне социальной практики¹. Данные интересы укоренены в структуре общества и имеют надындивидуальный характер, что позволяет рассматривать принципы взаимодействия основных функциональных элементов общества в качестве объективно действующих закономерностей общественного развития.

Рассматривая в данном ключе правовую систему, следует отметить, что она далеко не настолько произвольна и вариативна, как это может показаться на первый взгляд. Право представляет собой нормативно закрепленную структуру корректных общественных отношений, и, в данном случае присутствует широкий ряд требований к области права, связанных с реализацией условий для корректного функционирования смежных общественных институтов. Иными словами, для того, чтобы общество функционировало корректно, необходимо, чтобы был соблюден момент соответствия между его правовой структурой и основными функциональными потребностями действующих социальных акторов (к числу которых относятся как отдельные члены общества, так и ведущие общественные институты). Это, в свою очередь, означает, что формирование правовой системы обусловлено объективно протекающими социальными процессами, которые, в свою очередь, предопределяются общими принципами функционального взаимодействия.

Подводя итог, следует отметить, что, вне зависимости от выбора парадигмы рассмотрения права, мы сталкиваемся с моментом его объективной определенности и обусловленности. При этом на уровне естественно-правовой теории речь идет об области ценностей, в то время как в последовательном рассмотрении позитивно-правовой теории мы приходим к пониманию существенной роли потребностей действующих социальных акторов в формировании права. В данном случае следует отметить, что в современном научном знании все чаще ставится вопрос о соотношении ценностей и потребностей, в рамках которого рассматривается их диалектическая взаимосвязь (ценности, получившие актуализацию в

¹ Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.

сознании, приобретают характер потребности и, напротив, наличие базовых потребностей задает формирование в сознании соответствующих им ценностных ориентаций). Соответственно, сохраняется момент целесообразности рассмотрения данных факторов в качестве объективных оснований существования конкретных форм права.

Плотников Владимир Валериевич,
доктор социологических наук,
профессор кафедры
философии и социологии
Краснодарского университета
МВД России

ИДЕАЛЬНЫЙ И СИТУАТИВНЫЙ АСПЕКТЫ ПРАВА

Вопрос понимания права в исследовательской практике имеет не только серьезное теоретическое значение, но и, в том числе, характеризует один из базовых аспектов формирования системы правовых отношений, что уже отражает его практическое измерение. Право представляет собой один из важнейших регуляторов общественных отношений, выступая в качестве внешне выраженного, концептуально определенного порядка социального взаимодействия. В определенной степени можно судить о том, что правовая система общества представляет собой своеобразный опорный элемент системы общественных отношений, поскольку ключевые стороны общественной жизни определяются существующими нормативными установлениями. Отсюда – повышенный интерес к природе права, а также постановка вопросов о том, каковы актуальные факторы и состояние правовой сферы и, в свою очередь, какая система нормативных установлений может быть наиболее оптимальной.

Здесь следует сделать небольшое теоретическое отступление. Коль скоро мы говорим о том, какова возможная оптимальная форма права, необходимо определиться с тем, существует ли некое единственно верное, оптимальное состояние общества, либо же социальное развитие представляет собой поливариантное явление, в котором различные формы общественной структуре не поддаются оценке на предмет оптимальности (либо, как минимум, данная оценка не может быть категоричной). Представления о некой единственно верной правовой системе, фактически, предполагает наличие идеальной системы социальных отношений, выраженной на нормативном уровне. Отсюда – необходимость соотнесения идеалистических представлений в правовой сфере с характером оценки социальной действительности и вариантов ее трансформации. На наш взгляд, было бы не вполне корректным признавать наличие некой идеальной системы права и,

при этом, допускать момент ситуативности и изменчивости общественной структуры в условиях оптимального состояния общества.

Обратимся к основным направлениям социально-правовой мысли. В данном случае мы находим две различные трактовки «оптимальности» права, в зависимости от того, какая традиция правопонимания попадает в объектив рассмотрения. Прежде всего следует обратить внимание на естественно-правовую теорию, в рамках которой находит выражение концепт исходной предопределенности права объективными ценностями, осмысливаемыми и реализуемыми человечеством на социально-правовом уровне в ходе исторического процесса¹. В данном случае мы наблюдаем идеалистический по своей сути подход, полагающий некие объективные, тесно соотносящиеся с природой человека ценности, реализуемые в рамках правовой системы. К числу таковых относятся, например, право на жизнь и достоинство, право собственности и т. д. В данном случае важно понимать, что естественное право воспринимается как, фактически, эксплицированное из социальной природы человека, и потому – по определению приемлемое для людей. Сторонники естественно-правовой теории полагают благоприятный характер социальных отношений, основанных на нормах естественного права, безотносительно к тому, какова историческая и культурная ситуация в обществе. Это представляет собой одну из причин критики естественно-правовой теории, которая, фактически, опирается на недоказуемую предпосылку о единстве природы людей, преобладающем над частными социокультурными различиями.

С точки зрения теории естественного права, фактически, область правоотношений может быть подразделена на сферы должного (это и есть идеальные нормы естественного права) и сущего (к которому относится позитивное, реально существующее в конкретных социальных системах право). Таким образом, полагание неких объективных ценностей и утверждение необходимости соответствия им норм права приводят к двойственному его рассмотрению: существующий закон может быть рассмотрен в качестве несправедливого (излишне жестокого, не отвечающего объективным ценностям), и, соответственно – признан не отвечающим объективным критериям адекватности правовой сферы. Следует отметить, что такая трактовка правовых отношений способствует постановке нравственной дилеммы в правоприменении, связанной с оценкой морально-этической стороны существующих законов. Одновременно с этим, по факту, мы имеем дело с развитой теорией, закладывающей предпосылки неприятия закона (и государства в целом) на основании представлений о неких идеальных образцах правового устройства, которым они не соответствуют. Это хорошо может быть проиллюстрировано ролью естественно-правовых идей Руссо в развитии революционного движения во Франции.

¹ Пономарева В.П. Отражение в теориях естественного права идеалистического правопонимания // Вестник БГУ. 2012. №2 (1)

Следует отметить, что поиск идеальных оснований права не ограничивается исключительно социальным измерением правовой проблематики. Так, существует ряд работ общеправового, онтологического, теологического плана, на уровне которых находят обоснование отдельные идеи правового устройства. Более того, в ряде ныне существующих обществ имеет место элемент соотнесенности религиозного и правового аспектов, что характеризует серьезный уровень влияния на развитие правовой сферы идеалистических установок, полагающих наличие объективных ценностей, которые необходимо утвердить на нормативном уровне. Также следует отметить, что, несмотря на существенную полемику, связанную с естественно-правовой теорией и обширную критику в ее адрес, многие из норм современного международного права как раз ориентированы на утверждение общечеловеческих ценностей в том виде, в котором они на данный момент понимаются.

Одним из «тонких мест» идеалистического рассмотрения права является статичность в его рассмотрении и, по факту, ориентированность на общий взгляд, не учитывающий конкретные детали правового устройства. Если рассмотреть идеалистические по своей сути труды, ориентированные на отражение совершенной правовой системы, мы, по факту, столкнемся со статичным рассмотрением общества, при котором не учитывается такой аспект, как склонность социальной системы к активному развитию и трансформации¹. Также немаловажным моментом в данном случае является то, что общечеловеческие ценности в современном их понимании имеют крайне общий характер, в то время как нормативная сфера требует существенной точности и высокой детализации установлений, регулирующих основные области правоотношений. Таким образом, мы приходим к пониманию того, что необходима развитая теория, на уровне которой могут быть отражены такие аспекты права, как изменчивость, зависимость от текущей ситуации и общего контекста общественных отношений, подверженность права влиянию исторических, политических, культурных и иных факторов, в совокупности задающих направленность развития правовой сферы.

Обозначенным выше критериям удовлетворяет теория позитивного права, основной акцент которой заключается в отражении актуального аспекта правовой структуры конкретных обществ, а также в рассмотрении ситуативных факторов формирования права, укорененных в социальной среде. Направленность исследований в рамках позитивно-правовой теории предполагает высокий уровень детализации социальных факторов становления, развития и трансформации права, рассмотрение соотношения правовой сферы и таких областей общественной жизни, как культура,

¹ Ярким примером подобного рода идеальной системы права выступает совокупность законов в теории Платона, см. Платон. Законы / Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи. М.: «Мысль», 1999.

политика, экономика и т. д. Рассмотрим подробнее особенности теории позитивного права и, в частности, характер отражения в ней правовой проблематики.

Прежде всего, следует отметить, что в рамках теории позитивного права оно рассматривается как реальный факт, анализируемый в его конкретной социально-исторической определенности. Это переносит вопрос об оптимальности права в совсем другую теоретическую плоскость: если на уровне теории естественного права рассматривался момент соответствия юридических установлений некоторому набору объективных ценностей и норм, «праву, как таковому», то в рамках позитивного права производится оценка актуального соотношения законов и тех областей общественной жизни, которые они регулируют. Отсюда проистекает крайне интересный аспект позитивно-правовой теории, характеризующий заложенный в ней высокий исследовательский потенциал: оценка права не может быть произведена абстрактно, вне ее соотнесения с характером текущей социальной ситуации, что предполагает обращение к таким вопросам, как структура общества, направленность его развития, характер общественных отношений, актуальные социальные проблемы и т. д.. Иными словами, если для теории естественного права критерием адекватности закона является соответствие некой объективной норме, то для позитивно-правовой теории в качестве такового критерия выступает момент соответствия закона ситуации в обществе. По этой причине теория позитивного права в значительно большей мере ориентирована на отражение ситуативного аспекта правоотношений и, в частности, детализацию момента соответствия или несоответствия конкретной правовой нормы актуальным общественным нуждам¹.

Анализируя в этом плане вопрос об оптимальности права, мы, фактически, приходим к пониманию того, что одна и та же юридическая норма в одних социальных условиях будет удовлетворять интересам основных социальных акторов, в то время как в других – способствовать их ущемлению. Ключевым фактором в данном случае является порядок и структура общественных отношений, состояние и направленность развития основных общественных институтов, характер социального мировоззрения и общепринятых ценностей. Все эти аспекты носят ситуативный, исторически складывающийся характер, что и определяет в конечном счете динамику развития правовой сферы, а также различную меру ее соответствия общественным нуждам.

В последние десятилетия наметилась тенденция сближения естественно-правовой и позитивно-правовой позиций, связанная с поиском некоего «общего знаменателя», способствующего снятию противоречий между ними. И в данном случае, на наш взгляд, одним из перспективных направлений

¹ Баранова О.В. Проблема правопонимания при рассмотрении феномена развития права // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 4.

является анализ сферы потребностей человека и общества, выступающих в качестве ключевой детерминанты формирования и изменения права с точки зрения позитивно-правовой теории. В данном случае утверждение и осмысление некоего набора объективно присущих человеку базовых потребностей представляет собой серьезный шаг в осмыслении идеально-объективных и ситуативных аспектов права.

Пушкарев Евгений Александрович,
доктор политических наук, доцент
кафедры теории и истории права
и государства Краснодарского
университета МВД России

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Российская государственность в последнее треть века трижды кардинально меняла векторы развития: от социалистического к демократическому, к административно-демократическому. Последний вектор наиболее гибко вписывается в отечественные ментальные представления о государстве, соединяет в себе исторический опыт монархической, коммунистической и демократической форм правления.

В настоящее время приоритеты политического управления смещены с развития конкурентоспособности российского общества на его конфронтационное патриотически-религиозное объединение.

Преобладание в России в политическом управлении административных механизмов государственной власти обусловлено не только политической волей и ментальными взглядами, но и низкой эффективностью проводившихся реформ и, как следствие, апатичной политической культурой самих граждан.

Административные механизмы управления в современной России преобладают над демократическими. Соблюдение демократических процедур нередко сопровождается отсутствием стимулов к их реализации и использованием «административного ресурса». Прямое администрирование позволяет осуществлять управление в большой стране с наименьшими затратами, но с другой стороны происходит подавление низовой инициативности и стимулов к самореализации, так необходимых для прогрессивного развития. Поэтому доля демократических механизмов в политическом управлении, как представляется, должна в перспективе возрасти.

Отсутствие должного внимания власти к развитию общественного сектора в России привело к его значительному финансированию зарубежными правительственными и неправительственными фондами с последующим определением направлений их деятельности, к обострению социальных противоречий. Созданные органами власти в последние годы административные и правовые барьеры для получения иностранного финансирования безусловно имели положительные результаты, однако в условиях общего экономического спада произошла парализация общественной деятельности. В сложившейся ситуации гражданское общество в России может существовать только разделив с государством его социальные функции (организация культурных, научных и спортивных массовых мероприятий, арбитраж между гражданами и государственными органами в разрешении социально-политических конфликтов).

Практика показывает, что в современной России в ходе борьбы с экстремизмом под пристальным контролем государственных органов оказываются все общественные инициативы. Как отмечают исследователи, «в процессе бесконечного ограничения прав и свобод современное российское государство не ограничено, по сути, ничем», а «термин "правозащитник" воспринимается практически, как термин "предатель национальных интересов"»¹.

Слабо развитые, а порой отсутствующие механизмы многоуровневого решения социально-бытовых проблем населения приводят к эскалации социальной напряженности и радикализму. Следует согласиться, что «нам практически нереально вернуться к архаичным жестким системам контроля над людьми, к более древним формам существования государства; современное общество диктует необходимость поиска совершенно иных форм повышения эффективности государственной власти»².

Заметим, государственная власть предпринимает меры к улучшению социально-экономического состояния страны. Указом Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» в качестве главных целей развития определены: вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира; прорывное научно-технологическое развитие за счет увеличения технологических организаций и внедрения цифровых технологий; увеличение численности населения вследствие увеличения средней продолжительности жизни до 78 лет, повышение уровня жизни граждан путем роста реальных доходов граждан и пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, создание комфортных условий проживания для 5 млн семей ежегодно, а также условий и возможностей для самореализации и

¹ См.: Баранов П.П. Конституция Российской Федерации и перспективы формирования конституционно-правовой культуры общества // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 4. С. 60–61.

² Карнаушенко Л.В. Электронное государство в России: проблемы и перспективы // Юристъ-Правоведъ, 2018, № 1. С. 20.

раскрытия таланта каждого человека в основном за счет образовательных программ и научных центров.

Как видится, для реализации намеченных целей необходима не только политическая воля, но и отлаженный многоуровневый механизм политического управления. Решение поставленных задач зависит не только от статистических данных по их реализации, но в первую очередь от конкретно проведенных работ в форме национальных проектов.

При этом согласно «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» планируемый Минфином России по итогам 2019 года темп роста ВВП на уровне 1,3%, связанный с как с умеренным замедлением инвестиционной активности, так и снижением темпов роста потребительского спроса, ставит под угрозу реализацию стратегических задач вышеупомянутого Указа. Выходу российской экономики на траекторию более высоких темпов роста, по мнению Минфина России, будет способствовать развитие строительного сектора за счет средств частных инвесторов и создание условий для иной инвестиционной активности.

Кроме того, планируемая к повсеместному запуску в регионах автоматическая информационная система управления реакцией на негативные мнения и информационные поводы в социальных сетях под названием «Инцидент менеджмент» также призвана усилить контроль за реакциями местных властей на социально-политические проблемы граждан.

Как видится, политические процессы последнего десятилетия носят временно односторонний характер, обостряют дисбаланс интересов общества и государства, который в перспективе приведет к смене приоритетов развития российского государства. В истории российской государственности немало примеров, когда жестко пресекаемые властью общественные выступления в конечном итоге приводили к послаблениям власти (отмена крепостного права в 1861 году, десталинизация в 1953 году, провозглашение демократических свобод в 1991-1993 году), а также примеры с более катастрофическими последствиями (гражданская война в 1917-1922 годах). Как справедливо отмечают исследователи, «в исторической перспективе отсутствие партнерства в отношениях между властью и гражданским обществом, его замена дисциплинированным энтузиазмом и покорным послушанием населения чревато потерей способности принимать адекватные оперативные решения и массовой пассивностью общества в ответ на любые инициативы власти»¹. В этой связи, приоритетным в развитии российской государственности должен стать демократически-административный механизм политического управления.

¹ Антошин В.А., Ершов Ю.Г. Общественный (гражданский) контроль как функция гражданского общества // Социум и власть. 2018. № 1. С. 18.

Абдуллоев Абдулло Рахматуллоевич,
адъюнкт кафедры теории государства
и права Санкт-Петербургского
университета МВД России

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА – ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Институт Уполномоченного по правам ребенка имеет огромное значение в современном мире. Он выступает элементом правоохранительной системы государства¹ и с недавнего времени является структурно-функциональным звеном правоохранительной системы современного Таджикистана², которая в условиях современности претерпевает существенные изменения³ и изучается современными исследователями⁴.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка регулируется в каждой стране на основе национального законодательства. Базовым, основополагающим нормативным правовым актом деятельности Уполномоченного по правам ребенка является Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 20 ноября 1989 г.⁵, которая была

¹ Нижник Н.С., Ахмедов Ч.Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства // Международное сообщество и глобализация угроз безопасности: Сборник научных докладов: В 2 ч. / Отв. редакторы В.В. Грохотова, Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова. Ч. 1. Великий Новгород, 2008. С. 246–269.

² Нижник Н.С., Абдуллоев А.Р. Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2/6. С. 182–188.

³ Абдуллоев А.Р. Правоохранительные органы – структурный элемент механизма государства Республики Таджикистан // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н.С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 55–63; Нижник Н.С., Абдуллоев А.Р. Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2/6. С. 182–184; Абдуллоев А.Р. О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Республике Таджикистан // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / Под ред. Н.С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1793–1797.

⁴ Нижник Н.С. Эффективная деятельность правоохранительных органов – требование современности // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 4(40). С. 57–72.

⁵ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. № 44/25) // Организация Объединенных Наций: официальный сайт. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 15.10.2019).

ратифицирована и принята рядом таких стран, как Швеция, Дания, Великобритания, Россия, Таджикистан и многие др.

Первый уполномоченный по правам ребенка был назначен в Норвегии в 1981 г.¹ В настоящее время детские омбудсмены учреждены и действуют в более чем 60 государствах мира.

Республика Таджикистан с первых дней государственной независимости признает права и свободы человека, общепризнанные международные ценности, нормы и принципы. Конституция Республики Таджикистан устанавливает пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах жизни общества, взаимоотношения государства с человеком и гражданином. Основной Закон придает высшую юридическую силу основным правам и свободам человека, защищает его честь и достоинство, закрепляя в ч. 2. ст. 5 Конституции Республики Таджикистан, что «жизнь, честь, достоинство и другие естественные права человека неприкосновенны»².

Республика Таджикистан, как и другие государства – участники Конвенции о правах ребенка, обязуется обеспечивать и защищать права детей, закрепленные в Конвенции. С целью обеспечения защиты детей на государственном уровне многие государственные структуры занимаются детскими проблемами и фактически вовлечены в реализацию положений Конвенции.

В числе субъектов, осуществляющих защиту прав детей в Республике Таджикистан – Уполномоченный по правам ребенка в Республике Таджикистан. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Республике Таджикистан учрежден по инициативе Президента Республики Таджикистан Э. Рахмона в 2015 г. В своем Послании парламенту – Маджлиси Оли Республики Таджикистан Э. Рахмон подчеркнул «...в целях обеспечения защиты прав ребенка предлагаю создать в Республике Таджикистан институт Уполномоченного по правам ребенка»³.

В начале 2016 г. в Закон Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 372 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» были внесены поправки, согласно которым в республике учреждена должность Омбудсмена по правам ребенка. Уполномоченный по правам ребенка в Республике Таджикистан назначается Президентом

¹ Карпов О.Н. Институт Уполномоченного по правам ребенка: история становления и развития // правовая система современной России: проблемы и перспективы их преодоления / Материалы III Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых / Под ред. А.Ф. Марукова и В.А. Кувакина. Коломна, 2012. С. 142.

² Конституция Республики Таджикистан (принята всенародным голосованием 6 ноября 1994 г., с поправками от 22 мая 2016 г.) // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан: официальный сайт – <http://www.mmk.tj> (дата обращения: 16.10.2019).

³ Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 13 января 2015 г. г. Душанбе // Президент Республики Таджикистан: официальный сайт – <http://www.president.tj> (дата обращения: 16.10.2019).

Таджикистана на пятилетний срок с последующим утверждением на сессии депутатов нижней палаты парламента, где он должен принять присягу.

Законодательство Республики Таджикистан об Уполномоченном по правам ребенка основывается на Конституции Республики Таджикистан, Закон Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 372 (ред. от 30 мая 2017 г. № 1424) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан»¹, других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, а также международных правовых актов, признанных Таджикистаном.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В 2018 г. Уполномоченный по правам ребенка Республики Таджикистан рассмотрел 185 обращений физических и юридических лиц, из которых 45 являются письменными и 140 устными². В 45 письменных обращениях содержатся жалобы на решения или действия (бездействия) следующих субъектов: судебных органов - 4 обращения (2017 г. - 3); Министерства внутренних дел - 4 обращения (2017 г. - 3); органов прокуратуры - 1 обращение; Министерства образования и науки - 1 обращение (2017 г. - 4)³.

Из 45 письменных обращений 35 обращений были направлены по подведомственности в соответствующие министерства и ведомства, 10 обращений рассмотрены непосредственно в Аппарате Уполномоченного по правам ребенка. В целом, в 2018 г. из 45 полученных письменных обращении 15 (в 2017 г. - 17) были решены положительно⁴.

В 2018 году к Уполномоченному по правам ребенка Республики Таджикистан 140 (2017 году - 133) граждан обратились в устной форме⁵. В своих устных обращениях граждане жалуются на решения или действия (бездействия) следующих субъектов: судебных органов - 7 обращений (в 2017 г. - 12); органов внутренних дел - 2 обращения (в 2017 г. - 8); органов прокуратуры - 1 обращение; Министерства образования и науки -

¹ Закон Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 372 (в ред. от 30 мая 2017 г. № 1424) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 3. Ст. 191; 2011. № 6. Ст. 453; 2012. № 4. Ст. 261; 2014. № 7. Ч. 1. Ст. 398; 2016. № 3. Ст. 134; 2017. № 1424. Ст. 191.

² Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Таджикистан за 2018 г. Душанбе, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Таджикистан, 2019. С. 67.

³ Там же. С. 70.

⁴ Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Таджикистан за 2018 г. Душанбе, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Таджикистан, 2019. С. 71.

⁵ Там же. С. 72.

5 обращений (в 2017 г. – 5); Центра здоровья – 1 обращение; Таджиксодиротбанка – 2 обращения (в 2017 г. – 1)¹.

Таким образом, введение института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Таджикистан обусловлено практической необходимостью и значимостью проблем защиты и обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних, важностью не нормативного их определения, а создания действенного механизма их реализации, который в настоящее время, к сожалению, отсутствует.

Грицай Владимир Викторович,
кандидат исторических наук, доцент
доцент кафедры теории и истории
права и государства Краснодарского
университета МВД России

ВНУТРЕННИЕ МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ОПТИМИЗАЦИИ

Любые жизненные формы на планете, с момента своего зарождения, находятся в постоянном пространственном движении, они движутся в поисках более комфортной среды пребывания и жизнедеятельности. По этим же основаниям происходили и людские миграции.

Совсем недавно считалось, что миграция как процесс расселения людей по планете в основном завершился к середине XX в., когда на Земле не осталось неоткрытых, неизведанных территорий, которые вполне подходят для жизнедеятельности людей. Современное состояние миграционной ситуации и ее анализ показывает, что это верно лишь отчасти. Бесспорным является тот факт, что к середине 70-х годов прошлого века завершились миграционные процессы связанные национально-государственным строительством. Сегодня образование новых государств не связано с освоением незаселенных территорий и, следовательно, миграционным процессом. Но изменения политического характера зачастую способны вызвать миграционную активность.

Как бы то ни было, миграции населения не только не прекращаются, а и серьезно интенсифицируются в последнее время.

Люди по-прежнему перемещаются, при этом некоторые события (например, войны) резко интенсифицируют это движение (события в Сирии и других регионах политической нестабильности) и т. д. Некоторые виды

¹ Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Таджикистан за 2018 г. Душанбе, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Таджикистан, 2019. С. 74.

миграционных процессов в последние десятилетия являются довольно устойчивыми, и имеют свою специфику в различных регионах мира и страны.

В работе делается попытка оценить современное состояние миграционных процессов в России, выявить тенденции и перспективы их развития, определить пути их дальнейшей оптимизации.

Под оптимизацией миграционных процессов мы понимаем создание и реализацию реальных условий для свободного перемещения населения в пределах государства, устранение различных миграционных барьеров, не в ущерб миграционной безопасности, как немаловажной составляющей национальной безопасности.

Внутренняя миграция – это процессы перемещения населения без пересечения государственной границы. Основания для таковых могут быть весьма различны. От их выбора понятие может уточняться по видам и определение приобретать видовой характер.

Миграционный прирост населения (миграционное сальдо) – это абсолютная разница между числом прибывших на территорию, и убывших с нее, за определенный промежуток времени.

В исторической ретроспективе внутренние миграционные процессы в России имеют образ периодических волновых всплесков, что в определенной мере отражает противоречивый характер общественно-политического и социально-экономического развития нашей страны с начала XX века. Миграционная активность в ход революций, войн, народно-хозяйственной деятельности в период индустриализации и коллективизации, освоение целинных и залежных земель, территорий Крайнего севера, нефтегазового комплекса Сибири и Дальнего востока и т. д.

Последняя мощная миграционная волна, обеспечившая высокий уровень миграционного прироста населения России, имела место после распада СССР. Тогда в результате политического катаклизма и экономического кризиса, стали закрываться крупные предприятия, разваливаться колхозы и совхозы, свертываться производства и другие виды экономической деятельности, и оказавшиеся без работы жители и члены их семей, преследуемые местным населением, стали переезжать из бывших «братских» республик в другие территории России.

Собственно события связанные с распадом СССР и открывают эпоху современных миграционных процессов в России.

Такого рода миграционные потоки, начавшись с двух миллионов внутренних мигрантов в 1990 г., постепенно уменьшались до одного миллиона мигрантов в 2000 г. и полумиллиона в 2005 г., после чего политическая составляющая фактора распада СССР в основном себя исчерпала.

В этой связи мы не будем рассматривать миграцию сразу после «парада суверенитетов» так как определяем ее как внешнюю, хоть и участниками ее были соотечественники. Это не входит в нашу задачу.

Нам важнее определить миграционный потенциал фактора распада, и его влияние на хозяйственно-экономическую жизнь страны.

Постепенное свертывание народно-хозяйственных проектов, о которых мы говорили выше, способствовало формированию миграционного потока по направлению Восток-Запад.

Особенно наглядно это было видно в отношении экономических объектов, расположенных в отдаленных районах России – на Дальнем Востоке, Сибири и Севере. С середины 90-х годов из этих регионов началась обратная внутренняя миграция. Некогда приехавшие туда, в порядке организованного набора и просто по своему желанию люди, обнаружив бесперспективность дальнейшего там пребывания, или отработав в регионах или получив право на пенсию, двинулись в обратном направлении – зачастую, на свою малую родину, откуда они приехали. Как правило, это центральные, западные и южные районы европейской России. Интересно отметить, что их совершеннолетние дети не всегда следовали за родителями, предпочитая либо убытие в другие (не родительские регионы) в том числе и за границу Российской Федерации, либо продолжение трудовой деятельности по месту своего рождения. Особенно это характерно для районов Западной Сибири, где молодое трудоспособное население успешно трудилось в сырьевых отраслях.

Интересные данные можно получить, анализируя такой показатель, как внутренняя миграционная активность населения. То есть «охота к перемене мест» имеется, но миграционный процесс не начинается и миграционный поток не образуется. По этому параметру внутренняя миграционная активность населения нашей страны неодинакова в период СССР и в постсоветский период. В 90-е годы она значительно ниже. По нашему мнению это связано с общим социально-политическим и экономическим кризисом в стране, отсутствия моральных и материальных стимулов к переселению. Моральные стимулы к переселению уже, скорее всего, канули в лету, стали достоянием героического прошлого. В условиях рыночной экономики материальное стимулирование становится основным побудительным мотивом – «За туманами и запахом тайги» уже никто давно не ездит.

Однако миграция не исчезает вовсе, те же причины рожают маятниковый миграционный процесс, когда миграция становится возвратной, периодической.

По сути, идет перераспределение производительных сил характеризуется концентрацией спроса и предложения рабочей силы в центральных регионах страны, продолжающейся миграцией трудоспособного населения из районов Сибири и Дальнего Востока, значительным превышением предложения рабочей силы над спросом на нее в республиках Северного Кавказа, откуда соответственно жители, преимущественно молодого возраста, мигрируют в другие регионы страны в порядке временной миграции (в просторечье – на заработки).

Но наличие работы, возможности зарабатывать в современных условиях не становится основным фактором миграционной активности. Иначе как объяснить отток населения из Дальневосточных регионов нашей страны.

Вероятно, в долгосрочной перспективе проблемы дефицита рабочей силы в целом по стране будут усугубляться в связи с сокращением совокупного предложения на рынке труда из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте и в результате процесса старения населения, в том числе его экономически активной части.

Одним из приоритетов государственной миграционной политики Российской Федерации в этой связи должно стать не только развитие производства в регионах, но и создание инфраструктуры обеспечивающей комфортную трудовую деятельность. Такие условия, в которых удобно работать, удобно жить, есть возможность решать демографические проблемы.

Следует заметить, что внутренняя миграция в России активно вмешиваются в процессы урбанизации, оказывает влияние на формирование систем расселения. Так, в результате оттока сельского населения в городскую местность в период с середины 1920-х до начала 1980-х гг. численность городского населения в СССР была увеличена на 75 миллионов человек. В районах хозяйственного освоения Сибири и Дальнего Востока, где численность населения росла главным образом за счет мигрантов, возникли новые города и поселки, в числе которых Новый Уренгой, Нефтеюганск, Ноябрьск, Норильск, Нижневартовск, Братск, Комсомольск-на-Амуре, Тында, Усть-Илимск и др. В 1990-е гг. миграция в города сократилась, но тенденция по-прежнему сохраняется.

Миграции трудоспособного населения непосредственно влияют на рынок рабочей силы, сокращая (при отъезде) или увеличивая (в случае приезда) ее предложение, зачастую обостряя конкуренцию на рынке труда. Состав мигрантов влияет на социальную структуру, культурный и образовательный уровень населения в районах оттока мигрантов и их притока. Например, приезд городских жителей в сельскую местность или отдаленные районы нового освоения способствует формированию населения с более высоким уровнем культуры и профессиональной квалификации; усиленный приток сельских жителей в города может оказывать противоположное воздействие.

В настоящее время по-прежнему наибольшая интенсивность миграции-выбытия населения имеет место в Чукотском автономном округе, Республике Калмыкии, Ямало-Ненецком автономном округе, Магаданской области, республиках Бурятия, Карачаево-Черкессии, Коми, Хакасия, Саха (Якутия), Мурманской и Тюменской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Ниже интенсивность выбытия наблюдается в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Чечне, Ингушетии, Дагестане и др.

Наибольшая интенсивность миграции-*прибытия* населения, как и ранее, наблюдается в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, республиках Тыва, Камчатском крае, Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Башкортостан, Тюменской области.

Как и в целом по России, во всех субъектах РФ преобладают внутрирегиональные (межмуниципальные) внутренние миграционные потоки по сравнению с межрегиональными миграционными потоками, что следует оценивать позитивно, поскольку такое явление определенным образом стабилизирует демографическую ситуацию в субъектах РФ. Вместе с тем нужно иметь в виду, что статистика внутренней миграции основана на данных регистрации мигрантов по месту жительства, и в этой связи она может не отражать точных данных, поскольку зачастую люди, которые переселяются из одних регионов в другие, проживают и работают в других городах по несколько лет, почти не выезжая к месту своей «прописки», и могут не иметь никакой регистрации по месту их фактического жительства.

Но даже эта статистика показывает тенденцию сокращения внутренней миграции в России. Кроме того, далеко не каждый переезд считается миграцией, например, в России перемещение из одного сельского населенного пункта в другой в пределах административного района не является миграцией.

Что касается правового регулирования внутренней миграции, то специальных правовых актов, регулирующих комплексно эту сферу общественных отношений, нет.

Уже в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., принятой 8 июня 2012 года, внутренняя миграция, наряду с миграцией международной, рассматривается как полноценный вид миграции. Это свидетельствует о признании на самом высоком политическом уровне значения внутренней миграции для полноценного экономического и социального развития России.

В области содействия развитию внутренней миграции Концепция относилась, в частности: упрощение процедур регистрационного учета граждан России в целях смягчения барьеров, которые препятствуют желанию граждан изменить места жительства; обеспечение граждан к социальным, культурным, медицинским и иным видам услуг по новому месту их проживания; информирование потенциальных мигрантов о рынке труда при переезде в другую местность; расширение разных форм временной миграции граждан с целью трудовой деятельности, в том числе распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм трудовой занятости; поддержку образовательной миграции, в том числе в целях повышения квалификации по востребованным на рынке труда профессиям; создание жилищно-бытовой инфраструктуры для внутренних трудовых на основе государственно-частного партнерства; финансовую поддержку регионов и муниципальных образований, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов; повышение инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока и Сибири, а также снижение транспортной оторванности от центральных районов России.

Но самым важным на наш взгляд событием стало принятие новой «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы». То есть мы имеем новый программный документ по развитию миграционных отношений, уже в то время когда срок действия старого еще не завершился. Новая концепция принята в связи с необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности Российской Федерации в миграционной сфере, по нашему мнению это вызвано как минимум двумя причинами, во-первых прежняя концепция не учитывала темпов развития, объемов и направлений миграционной активности населения России, во-вторых внешняя миграционная активность всемерно возросла на фоне обострения международной обстановки расширения старых и появления новых очагов напряженности, в непосредственной близости от границ Российской Федерации.

Более эффективное государственное регулирование внутренних миграционных процессов, реализация указанных в новой Концепции направлений в данной сфере общественных отношений позволит подготовить необходимую основу для более устойчивого экономического, социального и демографического развития российского государства, будет способствовать в большей степени обеспечению ее национальной безопасности, сокращению региональных демографических диспропорций, и, в конечном итоге, более гармоничному территориальному развитию.

Кудрявцев Иван Владимирович,
адъюнкт кафедры теории и истории
государства и права Санкт-Петербургского
военного ордена Жукова института
войск национальной гвардии Российской Федерации

ПРАВО ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И ПРАВО НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЖИЛЬЯ: ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, являются специальным субъектом права, наделенным специфическим набором прав, свобод и обязанностей¹. В их числе предоставление

¹ Кудрявцев И.В. Сотрудник правоохранительных органов как специальный субъект права // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / Под ред. Н.С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1084–1087.

государством целого ряда гарантий¹, способствующих эффективной реализации военными своего социального назначения. Одной из основных гарантий военным со стороны государства является обеспечение жилыми помещениями, в том числе, при определенных условиях, и служебным жильем на период военной службы по контракту².

Так в соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»³ государство гарантирует военным обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

Вопрос о соотношении прав военных на обеспечение жилыми помещениями специализированного жилищного фонда и права на приобретение жилья по военной ипотеке, а также с использованием субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, до настоящего времени имеет неоднозначное понимание.

Изначально ситуации, при которых военные, проживающие в служебном жилье или получающие соответствующую денежную компенсацию, решают реализовать свое право на приобретение жилья не по месту дислокации воинской части с использованием субсидии для приобретения или строительства жилого помещения или же по военной ипотеке, не вызывали большого интереса. Право на «служебку» за такими военными и членами его семьи сохранялось. Об этом свидетельствовала и складывающаяся судебная практика⁴.

С момента вынесения Судебной коллегией по делам военных Верховного Суда Российской Федерации определения от 25 декабря 2018 г.

¹ Кудрявцев И.В. Социальная адаптация военного и членов его семьи при переводе к новому месту военной службы // Частное и общественное в повседневной жизни населения России: история и современность: Материалы международной научной конференции, 15–17 марта 2018 г. / Отв. ред. В.А. Веремченко: В 2 т. Т. 1. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2018. С. 294–299.

² Нижник Н.С., Кудрявцев И.В. Военный как специальный субъект права: специфика реализации права военных на служебные жилые помещения // Нижник Н.С., Кудрявцев И.В. Военный как специальный субъект права: специфика реализации права военных на служебные жилые помещения // Военно-правовое обозрение. 2019. № 9. С. 40–47.

³ Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военных» (ред. от 3 июля 2019 года) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2019. № 27. Ст. 3529.

⁴ Вопросы практики применения законодательства, регулирующего порядок обеспечения военных, проходящих военную службу по контракту, жилыми помещениями для временного проживания. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: /http://sgvs.sml.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=258 (дата обращения: 20.09.2019).

№ 208-КГ 18-19 все кардинальным образом изменилось. Дело в том, что суд в указанном определении обратил внимание на следующие обстоятельства: «...Жилищная субсидия является одной из форм реализации права военнослужащего на жилище, а ее предоставление – исполнением государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего... Согласно п. 9 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих»¹ военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей, имеющие право на социальные гарантии и компенсации в соответствии с настоящим Федеральным законом, пользуются социальными гарантиями и компенсациями, установленными для граждан федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Если указанные лица одновременно имеют право на получение одной и той же социальной гарантии и компенсации по нескольким основаниям, то им предоставляются по их выбору социальная гарантия и компенсация по одному основанию, за исключением случаев, особо предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В суде установлено, что П., как подлежащий обеспечению на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет приобрел право на получение жилищной субсидии. В то же время по месту военной службы он был признан нуждающимся в служебном жилом помещении.

То есть административный истец в период военной службы имел право на получение одной и той же социальной гарантии в форме жилищного обеспечения по двум основаниям: приобретение жилья за счет реализации предоставленной ему жилищной субсидии и получение служебного жилого помещения...

При таких данных реализация П. права на жилье посредством приобретения по предоставленной ему жилищной субсидии жилого помещения в г. Краснодаре, вопреки выводу судов, исключало обеспечение его служебным жилым помещением по месту военной службы в г. Хабаровске.

Одновременное предоставление административному истцу жилья по двум основаниям привело бы к сверхнормативному обеспечению жильем»².

Учитывая такое мнение Верховного Суда Российской Федерации, жилищные органы активизировали процесс «исправления ошибок» по всем

¹ Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 3 июля 2019 года) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2019. № 27. Ст. 3529.

² Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 208-КГ 18-19. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: /<http://voensud-mo.ru/doc/court/definition/208-KG18-19> (дата обращения: 20.09.2019).

подобным ситуациям, которых среди военнослужащих в настоящее время превеликое множество. Результатом этого являются исключение из списков очередников на служебное жилье и прекращение выплат компенсации за найм жилого помещения или выселение из занимаемых служебных квартир тех военнослужащих, которые приобретают жилье не по месту прохождения военной службы за счет государственных средств (например, военная ипотека или жилищная субсидия). Исключением стали лишь войска национальной гвардии Российской Федерации, так как в п. 19 вышеназванных Методических рекомендациях указано: «Военнослужащих (сотрудников, гражданских служащих, работников) не рекомендуется исключать из списка..., если представленные или приобретенные жилые помещения расположены не по месту военной службы (службы, работы) и не в близлежащем населенном пункте»¹.

Собственное мнение, противоположно отличающееся от позиции Верховного Суда Российской Федерации, высказал Комитет Государственной Думы Российской Федерации по обороне. В своем ответе на обращение одного из участников накопительно-ипотечной системы от 17 апреля 2019 г. № 3.14-14/405 изложено следующее: «В системе действующих правовых норм наличие жилых помещений в собственности или по договору социального найма в населенных пунктах, отличных от места службы, а также выделение государством денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений не является основанием для отказа в предоставлении служебного жилого помещения по месту службы.

Реализация военнослужащим одной из форм жилищного обеспечения (получение жилья для постоянного проживания, реализация прав участника накопительно-ипотечной системы) не должна являться препятствием для реализации других прав в области жилищного обеспечения, в том числе права на получение служебного жилья. Иное толкование правовых норм, по мнению Комитета Государственной Думы по обороне, направлено не на защиту жилищных прав военнослужащих, а на неверное понимание принципа баланса интересов личности и государства»².

Остается только надеяться, что подобные разногласия по вопросу обеспечения служебным жильем военнослужащих в ближайшее время будут законодательно урегулированы.

«Отсутствие жилья у военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, а также ясных перспектив решения жилищной проблемы оказывает

¹ Методические рекомендации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: /https://www.voenpereezd.ru/images/files/metodichka_zhilye-1.pdf (дата обращения: 20.09.2019).

² Лишат ли служебного жилья или компенсации за поднаем после реализации военной ипотеки. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: /https://mlds.ru/articles/voennaya_ipoteka/lishenie-sluzhebno-go-zhilya-kompensatsii-za-podnaem-posle-realizatsii-voennoy-ipoteki (дата обращения: 20.09.2019).

дестабилизирующее воздействие на их морально-психологическое состояние, способность сосредоточиться на выполнении служебных обязанностей, отношения в семье»¹. К такому выводу пришла Л.М. Пчелинцева, исследовавшая проблемы реализации права на жилище военнослужащих в Российской Федерации.

Вопросы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей являются крайне важными не только для них самих, но и для государства в целом.

Лавринович Кирилл Игоревич,
адъюнкт кафедры теории государства и
права Санкт-Петербургского
университета МВД России

ПОЛИЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: НОВЫЕ ГРАНИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Эффективная реализация правоохранительной функции правового государства в настоящее время невозможна без участия в ней социально активных граждан, объединяющихся в институты гражданского общества². Формы участия граждан в реализации правоохранительной функции государства разнообразны:

– индивидуальное участие гражданина вне рамок существующих институтов гражданского общества (например, деятельность социально активных граждан по сообщению о совершенном или готовящемся преступлении в правоохранительные органы государства; распространенный в Финляндской Республике порядок присмотра за жилищем соседа во время его длительного отсутствия; иные случаи проявления активной позиции гражданина с целью охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка);

– коллективное участие граждан в реализации правоохранительной функции государства, которое может осуществляться в рамках институтов гражданского общества и в рамках институтов, которые по юридическим основаниям не могут относиться к гражданскому обществу в силу того, что

¹ Пчелинцева Л.М. Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации: дис. ... док. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

² Нижник Н.С., Меньшикова Н. С. Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 55–56; Lavrinovich K.I. The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Russian Federation) // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 261–267; Нижник Н.С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 52–66.

финансирование их деятельности осуществляется из средств федерального бюджета.

Необходимо отметить, что «деятельность некоммерческих негосударственных объединений граждан носит организованный характер и закреплена нормативными правовыми актами на государственном уровне; она направлена на: 1) непосредственное взаимодействие с правоохранительными органами по охране, защите прав и свобод граждан, обеспечению правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений; 2) выполнение функций социального контроля за деятельностью правоохранительных органов»¹.

Коллективное участие граждан в реализации правоохранительной функции государства в рамках институтов, которые по юридическим основаниям не могут относиться к гражданскому обществу и которые создаются в рамках функционирования государственных органов и их деятельность тесно связана с функционированием гражданского общества. Такого рода институты являются некими точками соприкосновения государства (в лице органов государственной власти) и гражданским обществом (в лице институтов гражданского общества); содействуют формированию, функционированию, поддержке общественных объединений и иных некоммерческих организаций, которые являются элементами гражданского общества (например, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; Общественная палата Российской Федерации, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Совет при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия, Совет при Президенте Российской Федерации по взаимодействию с религиозными объединениями, Общественный совет при МВД России).

Концептуальным условием повышения эффективности управления на современном этапе развития Российской Федерации является обеспечение системного взаимодействия между органами государственной власти, в том числе в правоохранительной сфере, и развивающимися институтами гражданского общества². Общественные организации и объединения, иные

¹ Лавринович К.И. Правовое государство: специфика реализации правоохранительной функции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4(76). С. 40.

² Nizhnik N.S. Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 241–251; Нижник Н.С. Взаимодействие полиции и общественных объединений: нормативные основания и практика взаимоотношений // Неделя науки СПбПУ (Санкт-Петербург, 13–19 ноября 2017 г.): Материалы научной конференции с международным участием / Отв. ред. М.С. Коган, В.Е. Чернявская. СПб.: Санкт-Петербургский политех. университет Петра Великого, 2018. С. 334–337.

социально ориентированные негосударственные организации, являясь важнейшей компонентой и содержанием развития российского гражданского общества, обеспечивают развитие правовой культуры и социализации населения, формируют перспективные формы социальных коммуникаций граждан с государственными структурами¹.

Руководством страны отмечается, что важнейшей задачей государственных структур является поддержка стремления граждан «участвовать в жизни своей страны, города либо небольшого поселка, браться за социально значимые проекты, приносить реальную пользу окружающим, помогать нуждающимся, тем, кто оказался в сложной жизненной ситуации... в этом мощнейший ресурс развития России, консолидации общества, обеспечения социальной и межнациональной гармонии»².

В ходе анализа действующего законодательства Российской Федерации, а также практики его применения возможно выделить формы взаимодействия институтов гражданского общества и государства (органов публичной власти).

– общественные советы при федеральных органах исполнительной власти (Общественный совет при МВД России, Общественный совет при Минобрнауки России и др.);

– экспертные советы при органах власти (Экспертный совет при Правительстве России). Особо необходимо выделить Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, который является консультативным органом при главе российского государства и призван содействовать главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информировать о положении дел в этой области, содействовать развитию институтов гражданского общества, подготавливать предложения главе государства по различным вопросам³;

– саморегулируемые организации;

– профессиональные объединения и общественные организации;

– площадки для обсуждения вопросов государственно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе на официальных сайтах органов государственной власти;

– публикации в средствах массовой информации;

– институт общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

¹ Зимин А.В. Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (проект) // Труды Академии Управления МВД России. 2015. № 2(34).

² Портал «Новый бизнес: социальное предпринимательство». – <http://www.nbforum.ru/news/vladimir-putin-o-sonko.html#ixzz4o6KDGnuE> (дата обращения: 15.09.2019).

³ <http://president-sovet.ru/> (дата обращения: 17.09.2019).

– институт оценки регулирующего воздействия решений о разработке нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных правовых актов;

– институт досудебного (внесудебного) обжалования.

МВД России и его территориальными органами в последние годы реализован комплекс мер, направленных на придание социально ориентированного характера деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности, создание действенных механизмов взаимодействия полиции и гражданского общества.

Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества сконцентрировано на объединении усилий для более детального понимания происходящих процессов и установления доверия между органами внутренних дел и обществом, на развитии партнерской модели взаимоотношений. В этих целях реализован комплекс организационных мероприятий и действенных механизмов взаимодействия полиции и институтов гражданского общества.

Основными направлениями работы по выстраиванию конструктивных взаимоотношений полиции и институтов гражданского общества являются:

- профилактика правонарушений;
- содействие в раскрытии и расследовании совершенных преступлений;
- выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- обеспечение законности и правопорядка при проведении общественных мероприятий;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- соблюдение законности и безопасности во время проведения выборов президента и в представительные органы государственной власти;
- повышения уровня правосознания населения;
- информирование о деятельности правоохранительных органов государства, в том числе полиции;
- духовно-нравственное и патриотическое воспитание представителей молодежи;
- взаимодействие с общественностью, нацеленное на формирование положительного образа сотрудника полиции.

Анализ практики взаимодействия полиции с институтами гражданского общества показал, что МВД России ведет совместную работу с такими общественными формированиями как:

- общественные организации правозащитной и правоохранительной направленности;
- общественно-политические региональные отделения;
- религиозные организации (объединения);
- национальные общественные объединения и национально-культурные автономии;

– казачьи общества;
– другие общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, в том числе молодежные организации.

Кроме того, проводится совместная работа с государственными образованиями, «содействующими формированию и поддержке институтов гражданского общества: Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, институтом Уполномоченного по правам человека, Советом при Президенте Российской Федерации по взаимодействию с религиозными объединениями, Общественным советом при МВД России и другими»¹.

В качестве приоритетных форм и методов взаимодействия выступают: «взаимодействие с общественностью в рамках работы общественных советов при МВД России и его территориальных органах; рабочие встречи руководителей и сотрудников полиции с представителями институтов гражданского общества (политических партий, общественных движений, религиозных и общественных объединений, правозащитных организаций, национальных культурных автономий и др.); совместные мероприятия (пресс-конференции, брифинги, тематические «круглые столы», семинары, конференции, совещания, профилактические и социальные акции и др.), посвященные вопросам взаимодействия и направленные на оказание содействия представителям институтов гражданского общества полиции в реализации возложенных на нее задач; взаимодействие и сотрудничество со СМИ, информирование представителей институтов гражданского общества о результатах проделанной работы по пресечению, предотвращению и профилактике преступлений и правонарушений; встречи с личным составом органов внутренних дел, занятия в рамках общественно-государственной и профессиональной подготовки; встречи с учащейся молодежью; проведение информационно-пропагандистских акций, другие формы, соответствующие основным направлениям развития взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества»².

Активно внедряются новые формы работы: «проводы и встречи сотрудников, несущих службу в северокавказском регионе, посещение мест их дислокации; участие представителей общественности в профилактических и рейдовых мероприятиях, в торжественных разводах сотрудников,

¹ Обзор о результатах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества по итогам 2016 года [Электронный ресурс] // МВД России: официальный сайт – Режим доступа: https://мвд.рф/upload/site1/document_file/OBZOR_o_rezultatah_vzaimodeystviya2016.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

² Мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества и обеспечение деятельности общественных советов при территориальных органах МВД России за 2015 год // МВД России: официальный сайт. –https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_2015.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

заступающих на службу; проведение бесед по духовно-нравственному воспитанию сотрудников полиции. Также представителями общественности проводятся проверки несения полицейской службы, посещение мест содержания административно-задержанных и арестованных лиц, дежурных частей органов внутренних дел, совместное участие в сходах граждан, организация творческих вечеров»¹.

Подразделениями полиции территориальных органов МВД России на постоянной основе ведется учет общественных, религиозных, правозащитных организаций, национально-культурных автономий, а также политических партий и общественно-политических движений, зарегистрированных на их территориях. Информация постоянно обновляется за счет сведений, предоставляемых Управлениями Министерства юстиции территориальных органов.

Определенная работа проводится по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции, предотвращения и пресечения экстремизма и терроризма, а также противодействия наркомании, алкоголизму и иным антиобщественным проявлениям². Особое внимание уделяется работе с несовершеннолетними³.

При содействии представителей институтов гражданского общества и сотрудников подразделений информации и общественных связей территориальных органов МВД России организовано информационное сопровождение подготовки, проведения совместных мероприятий, доведение до широкой общественности достигнутых результатов. По информации территориальных органов МВД России в 2016 г. в рамках взаимодействия с институтами гражданского общества, государственными и муниципальными органами проведено 46783 совместных мероприятия, по итогам которых в федеральных и региональных средствах массовой информации и на информационных ресурсах сети Интернет размещено 105192 материала⁴.

¹ Мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества и обеспечение деятельности общественных советов при территориальных органах МВД России за 2015 год [Электронный ресурс] // МВД России: официальный сайт. – https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_2015.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

² Нижник Н.С., Меньшикова Н. С. Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

³ Нижник Н.С., Меньшикова Н. С. Профилактика правонарушений несовершеннолетних – сфера взаимодействия полиции и религиозных организаций // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 23–30.

⁴ Обзор о результатах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества по итогам 2016 года [Электронный ресурс] // МВД России: официальный сайт – Режим доступа: https://мвд.рф/upload/site1/document_file/OBZOR_o_rezultatah_vzaimodeystviya2016.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

Взаимодействие территориальных органов МВД России с общественными организациями правозащитной и правоохранительной направленности осуществляется, главным образом, в виде совместной разработки и реализации программ и отдельных мероприятий по привлечению общественности к участию в охране правопорядка и борьбы с преступностью. С опорой на положения Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в регионах ведется активная работа по созданию и формированию добровольных народных дружин, широкая просветительская работа, в рамках которой проводятся выездные семинары, направленные на привлечение граждан к участию в работе народных добровольных дружин.

Народные дружинники участвуют в совместном патрулировании с сотрудниками патрульно-постовой службы на улицах и в общественных местах, с сотрудниками дорожно-постовой службы по обеспечению безопасности дорожного движения, совместно с участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних в проведении индивидуально-профилактической работы с лицами, допускающими правонарушения.

По вопросам участия в охране общественного порядка, обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий осуществляется активное взаимодействие с представителями казачества.

Имеются примеры участия членов народных дружин и внештатных сотрудников полиции в пресечении административных правонарушений, задержании подозреваемых в совершении преступлений, раскрытии преступлений, в том числе резонансных.

На постоянной основе в территориальных органах МВД России осуществляется сотрудничество с добровольными поисковыми отрядами, что способствовало повышению эффективности оперативного реагирования и активизации гражданского содействия в поиске пропавших без вести лиц, в первую очередь несовершеннолетних.

Активисты правозащитных организаций во взаимодействии с членами общественных советов при МВД России и его территориальных органах привлекаются к реализации функции общественного контроля за деятельностью полиции. Правозащитники участвуют в формировании объективной общественной оценки деятельности участковых уполномоченных полиции, условий и порядка приема граждан, работы с населением, а также в выработке предложений по повышению качества работы подразделений и сотрудников территориальных органов МВД России. На постоянной основе представителями правозащитных организаций реализуется такая форма контроля общественности за соблюдением прав человека и заключенных, подвергнутых административным арестам, и заключенным под стражу на период проведения предварительного следствия, как проверка мест принудительного содержания лиц.

Сотрудниками полиции совместно с представителями общественных организаций правозащитной направленности проводятся мероприятия по противодействию коррупции: лекции и профилактические беседы со студентами вузов об уголовной составляющей за совершение противоправных действий коррупционной направленности, межведомственные совещания и рабочие встречи.

Во взаимодействии сотрудников полиции, представителей адвокатских палат и общественных советов при территориальных органах МВД России гражданам на постоянной основе оказываются юридические консультации.

В целом отмечаются положительные тенденции во взаимодействии органов внутренних дел с общественными организациями правозащитной и правоохранительной направленности.

Взаимодействие территориальных органов МВД России и религиозных организаций (объединений) сосредоточено на разработке и распространении пропагандистских материалов, направленных на повышение правовой культуры граждан, воспитание у населения активной позиции по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и правонарушений, стимулирование практических действий граждан по оказанию содействия органам внутренних дел, выявление и пресечение противоправной деятельности отдельных лиц, осуществляющих пропаганду идей экстремизма, терроризма, социальной, национальной, расовой ненависти и вражды.

Основным направлением совместной деятельности территориальных органов МВД России и религиозных организаций (объединений) являются: «воспитательная и информационно-просветительская работа по предупреждению правонарушений среди граждан, пресечение противоправной деятельности со стороны псевдорелигиозных центров, тоталитарных сект и организаций экстремистской направленности, духовно-нравственное просвещение сотрудников органов внутренних дел, формирование толерантного отношения сотрудников органов внутренних дел к представителям различных этносов и национальностей; организация проведения научно-исследовательских работ, в том числе по обобщению положительного опыта сотрудничества религиозных организаций с органами внутренних дел»¹.

Среди контактов с другими видами общественных формирований (общественными организациями, движениями, фондами, учреждениями, органами общественной самодеятельности) наиболее значимые результаты достигнуты в ходе взаимодействия с молодежными общественными организациями (в том числе профсоюзными организациями студентов

¹ Обзор о результатах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества по итогам 2016 года [Электронный ресурс] // МВД России: официальный сайт – Режим доступа: https://мвд.пф/upload/site1/document_file/OBZOR_o_rezultatah_vzaimodeystviya2016.pdf (дата обращения: 05.04.2019).

высших учебных заведений), национальными общественными объединениями и национально-культурными автономиями, региональными и местными отделениями Общероссийского общественного движения «Народный Фронт «За Россию» (Общероссийский народный фронт, ОНФ).

По инициативе территориальных органов МВД России проводятся встречи сотрудников полиции с лидерами молодежных политических объединений, студентами образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, а также акции, «круглые столы», семинары, направленные на повышение правовой культуры и правовых знаний, на формирование законопослушного поведения в молодежной среде.

Во взаимодействии с представителями молодежных организаций в целях популяризации деятельности добровольных народных дружин и привлечения молодежи к охране общественного порядка студенты привлекаются к проведению совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками патрульно-постовой и дорожно-патрульной службы, инспекторами по делам несовершеннолетних профилактических акций, рейдов и спецпроектов по поддержанию общественного порядка на локальных территориях (студенческих городках, общежитиях, университетских кампусах и т. п.).

При определении направлений взаимодействия полиции и институтов гражданского общества Россия учитывает положительный опыт зарубежных стран¹.

Таким образом, взаимодействие институтов российского общества и полиции отражает развитие конструктивного диалога между государством и гражданским обществом.

¹ Нижник Н.С., Тагаев М.К. Самоорганизация кыргызского общества: формы, традиции, нормативные основания // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 32–36; Нижник Н.С., Меньшикова Н.С. Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 86–92; Нижник Н.С., Лавринович К.И. Институты гражданского общества – основа создания правового государства в Финляндии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 10–15.

Лясович Татьяна Георгиевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры социально-
экономических и гуманитарных
дисциплин Ленинградского областного
филиала Санкт-Петербургского
университета МВД России

ОБ ОПЫТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ В 1917 ГОДУ

Актуальной проблемой отечественной науки истории государства и права является вопрос о трансформации правоохранительной системы в переходные периоды российской государственности¹, который в последние годы все больше привлекает к себе внимание исследователей, в том числе и истории правоохранительных органов². Одним из таких периодов традиционно считается временной отрезок, длящийся с марта по октябрь 1917 года, поскольку именно он был ознаменован двумя революционными сломами государственного строя (в феврале и в октябре 1917 г.), повлекшими за собой и неминуемую трансформацию органов правопорядка.

¹ Марченко М.Н. Особенности государства переходного периода // Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы): Доклады и материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 24 – 25 октября 2012 г. Ч. I. / Под ред. Т. А. Сошниковой, М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. С. 11; Нижник Н.С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. М.: РГУП, 2017. С. 347–355.; Нижник Н. С. О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск – Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. / Гл. ред. А.В. Егоров. Витебск: Витебский государственный университет имени П.М. Машерова, 2017. С. 302–306.

² Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. 2018. № 4. С. 110–117; Нижник Н.С., Сидоренко Н.С. Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51; Нижник Н.С., Сидоренко Н.С. Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Полиция и гражданское общество: направления и формы партнерского взаимодействия (по материалам международной конференции) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 43–48; Лясович Т.Г., Нижник Н.С., Силкин Н.Н. Становление, эволюция и современное состояние полиции России как предмет научных исследований // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 12. С. 141–163; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Российская полиция: три века служения Отечеству // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 67–71.

В этом контексте справедливо говорить о существовании трех типов правоохранительных систем в 1917 г.: во-первых, системы органов правопорядка императорской России, которая сложилась задолго до 1917 г. и фактически оказалась упраздненной после Февральской революции 1917 г.; во-вторых, системы органов правопорядка буржуазно-республиканской России, которая, по сути, представляла собой совокупность разрозненных и разноподчиненных правоохранительных структур, созданных как стихийно и самоинициативно народными массами, так и под эгидой одного из органов власти – Временного правительства или Петроградского совета; в-третьих, правоохранительной системы Советского государства, основы построения которой были заложены после Октябрьской революции 1917 г.

Вопрос об упразднении имперской полиции и жандармерии получил достаточно широкое освещение в работах современных исследователей. В этом контексте примечательны труды «гуру» отечественной «ведомственной» истории – истории органов внутренних дел – А.В. Борисова, В.М. Курицына, А.Я. Малыгина, Р.С. Мулукаева и многих других¹. В то же время вопрос о том, что же произошло с российскими органами правопорядка после прихода к власти Временного правительства, остается по сей день недостаточно изученным в силу разобщенности и фрагментарности архивных материалов революционного «февральского» периода и неоднозначности их оценок. Вместе с тем, зачастую информация и суждения о произведенных в то время преобразованиях в сфере правопорядка носят исключительно субъективный («мемуарный») характер, что не позволяет современным исследователям сделать полные и достоверные в научном отношении выводы.

Советская правоохранительная система широко описана и проанализирована в трудах советских историков и правоведов. Интерес к ней в последнее тридцатилетие обусловлен как кардинальными изменениями в системе социально-культурных и политических ценностей, так и окончательным отказом от «практической реализации постулатов и воззрений сторонников марксистско-ленинской философии»² как теоретической основы построения советской государственности и права.

¹ См., например: Борисов А.В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917 г. Вступительная статья Некрасова В. Ф. и Сальникова В. П. Серия «Внутренние войска и органы внутренних дел России». Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. СПб.: Фонд «Университет», 2000. 350 с.; Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. М.: РИПОЛ классик, 2016. – 608 с.; Курицын В. М. История полиции России. Исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. М.: Щит-М, 1998. 43 с.

² Карчевская Н.И., Лясович Т.Г. Об опыте построения советской модели конституционализма в России (на примере Конституции РСФСР 1918 года): теоретико-правовой и историко-правовой анализ // Закон. Право. Государство. 2018. № 4 (20). С. 74.

Исходя из сказанного выше, 1917 год для Российского государства во всех отношениях стал годом знаковым; это был растянувшийся во времени переходный период, который характеризовался кардинальными переменами и сменой одной формы правления государством другой за сравнительно короткий промежуток времени. Такая стихийность и быстрота во многом обусловили непродуманность, а следовательно, неэффективность большинства предпринятых преобразований.

Рассмотрим особенности формирования и функционирования системы органов правопорядка каждого типа.

Имперская правоохранительная система как «сложный полифункциональный организм, обеспечивающий безопасность страны и незыблемость государственного строя»¹, была представлена совокупностью органов правопорядка (судебная система, органы прокуратуры и адвокатуры, полицейская система, нотариат и таможенные органы), подчиненных центральной власти – средоточием которой был государь-император. Сложившаяся система стала итогом длительного реформационного процесса², который, по сути, был заложен еще в первой четверти XVIII в. и был организационно завершен во второй половине XIX в. Преобразования русских императоров конца XIX – начала XX в., по сути, должны были «улучшить качество и эффективность» функционирования этой единой системы, с одной стороны. С другой стороны, они были реакцией на развивающиеся кризисные явления и негативные социальные проявления во внутренней государственно-управленческой и политической сфере. В результате Февральской революции сложившаяся система власти рухнула, а полиция, несмотря на то, что именно она должна была являться «защитницей режима», одной из первых попала под удар. Газеты и периодические издания революционного времени, а также мемуары очевидцев событий, содержат немало фактов о повсеместной жестокости народных масс по отношению к жандармам и полицейским. Избежавшие расправы на месте, обезоруживались и арестовывались. К примеру, газета

¹ Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18 мая 2018 г.) / Редкол.: Ю.В. Сапронов, Т.Ю. Пантелеева, Н.В. Винникова, А.С. Пеструилов, К.С. Смирнова, Л.Г. Литвяк, В.М. Палий, М.Р. Кангезов. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. С. 134–140.

² Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // Юридическая наука: традиции и инновации: Сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / Сост.: В.А. Орлов, О.Е. Калпинская. Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. С. 213–218.

«Русское слово» от 2 марта 1917 г. сообщала о подобных событиях в г. Кашине Тверской губернии и многих других российских городах¹.

Как показали события весны – лета 1917 г. все впоследствии предпринятые попытки воссоздать и модернизировать правоохранительную систему, не смогли спасти ее от окончательного разрушения и даже способствовали ее краху. Л.А. Зиновьев в своих мемуарах отмечал: «что касается фактического управления страной, Временное правительство делало очень мало, и очень быстро, и повсюду в стране начался хаос»². В этом контексте кажется вполне справедливым высказывание Н.В. Белошапки о том, что «низкая эффективность работы... правительственного аппарата была во многом обусловлена тем обстоятельством, что ... создание самого Временного правительства, не было рассчитано на далекую перспективу»³. Таким образом, буржуазно-республиканская идея в рассматриваемый исторический период вполне закономерно была обречена на гибель.

В то же время установившаяся после Февральской революции 1917 г. новая буржуазно-демократическая идеология инициировала новые общественные потребности – в политических свободах, в демократизации общества и государства, в организации новых «народных» форм охраны правопорядка. Очевидец событий 1917 г. С.В. Завадский отмечал, что с первых дней революции «нашлось множество добровольцев, которые десятками влекли самочинно задержанных и в домах, и на улицах... в разные узилища, занявшие место сгоревших (полицейских – авт.) участков»⁴.

Таким образом, правительство лишь регламентировало уже ставшей политической реальностью инициативу народных масс. Так появилась народная милиция Временного правительства с выборным начальством, которая объективно не могла эффективно выполнять возложенные на нее функции. Л.А. Зиновьев отмечал, что «такая перемена (с полиции на милицию – авт.) одним росчерком пера не могла быть сделана, в несколько дней создать такой милиции было нельзя, и в результате вся страна осталась просто безо всякой полиции...»⁵. Тем более, что у руководителя

¹ Подготовка и проведение Великой Октябрьской социалистической революции в Тверской губернии: сб. документов и материалов. Калинин, 1960. С. 85. // Цит по: Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства; учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А.А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 125.

² Зиновьев Л.А. В огне трех революций. Воспоминания. М.: Русский путь, 2017. – С. 262.

³ Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. Автореферат дисс... канд. истор. наук, М., 1998. – С. 27.

⁴ Завадский С.В. На пути к революции: из архива моей памяти; На великом изломе: Отчет гражданина о пережитом в 1916 – 1917 годах / вступ. ст. и примеч. А.В. Лиманова. М.: Кучково поле, 2017. – С. 186 — 187.

⁵ Зиновьев Л.А. В огне трех революций. Воспоминания. М.: Русский путь, 2017. С. 262.

правительства и министра внутренних дел князя Г.Е. Львова «не было и рук для выполнения такого рода распоряжений»¹.

В условиях на время «затухшей революции» такая милиция – с выборным начальством, подчиненная органам местного самоуправления², стала «яблоком раздора», которой не был доволен никто: ни само правительство, ее создавшее; ни те, чьи права и законные интересы она должна была защищать. Архивные фонды содержат немало сведений о низкой эффективности работы милиции, ее бездействии, и, зачастую, полном бессилии. Ревизия Петроградской городской милиции, назначенная с целью выявления недостатков в ее работе летом – осенью 1917 г., не только ярко их продемонстрировала, но и даже способствовала ухудшению общей ситуации в сфере правопорядка. Так, в докладной записке на имя товарища министра внутренних дел князя С. Урусова, датированной маем 1917 г., обращается внимание на многочисленные случаи беззакония в Петрограде, на которые милиция не сумела должным образом отреагировать. Эти факты («ограбление господина Генрихсона, арест автомобиля, принадлежавшего Литейному району партии народной свободы, арест полковника английской службы Пикока» и др. «свидетельствуют о недостаточном обеспечении общественной безопасности в Петрограде и требуют немедленного прекращения ревизии Петроградской городской милиции»³. В архивах хранится немало и материалов анонимного характера. Так, к примеру письмо-анонимка № 66960 от 10 июля 1917 г., без подписей, направленная в Штаб (гражданское отделение) Петроградского Военного округа, в которой содержится прямое заявление жителей Выборгского района: «Мы ... просим Вас... убедительно убрать нашу милицию, которая сплошь... против Временного правительства... Довольно издевательства над благоразумными людьми изменников и предателей Родины»⁴. Остается только предполагать, насколько «ярко» проявляли себя милиционеры Выборгского района, раз у местных жителей сформировались о них столь негативные характеристики и мысли об упразднении милиции как таковой.

По сути, милиция как орган исполнительной власти, не была создана на территории всего государства, до окраин которого вести о революционной смене власти доходили медленно. На местах царили анархия и произвол, нарушение законности и рост преступности. По мере распространения и усиления власти Советов стал актуализироваться вопрос о создании «альтернативных» вариантов не только управления страной, но и решения вопроса об охране правопорядка. На местах стали полустихийно

¹ Завадский С.В. На пути к революции: из архива моей памяти; На великом изломе: Отчет гражданина о пережитом в 1916–1917 годах / вступ. ст. и примеч. А.В. Лиманова. М.: Кучково поле, 2017. С. 188.

² Известия Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 3 марта.

³ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1284. Оп. 250 (1856–1918). Д. 33. Л. 9–10.

⁴ РГИА. Ф. 1284. Оп. 250 (1856–1918). Д. 33. Л. 26.

формироваться милиционные образования, принимавшие активное участие в охране правопорядка и борьбе с преступностью. И они, воодушевленные новой пролетарской идеей, порою действовали более решительно и эффективно, чем милиция Временного правительства, власть которого неуклонно ослабевала. Вместе с доверием к самому правительству утрачивалось и доверие к его представителям – правительственным комиссарам, инспекторам и милиционерам. Повсеместно создавались отряды рабочей и студенческой милиции, фабричная и промышленная милиция, отряды самообороны населения и др.¹ Реальной силой в крупных городах становились отряды рабочей милиции и Красной гвардии, которые создавались под эгидой Советов рабочих и солдатских депутатов и инициативно брали на себя решение вопросов охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Подводя итог сказанному, отметим следующее. Если брать за основу процесс трансформации формы правления в революционной России 1917 г., то справедливо говорить о появлении на обломках имперской государственности и имперской правоохранительной системы новых «республиканско-буржуазных» форм и методов управления государством, а также попыток построения Временным правительством правоохранительной системы буржуазно-республиканского типа на основе заимствованных западных образцов².

После Октябрьской революции 1917 г., одной из причин которой стала неспособность Временного правительства к эффективному управлению страной, в том числе и в правоохранительной сфере, так, по сути, окончательно не сформировавшийся управленческий (и правоохранительный) механизм рухнул под натиском новой пролетарской идеологии и «пролетарского» силового компонента.

Новая советская государственность нуждалась в защите и правовом обосновании. Это стало одной из причин формирования в 1917 году советских органов правопорядка, которые впоследствии были выстроены в единую стройную централизованную систему.

¹ Лясович Т.Г. Правоохранительная система Российского государства: смена парадигмы функционирования в феврале 1917 года // Юридическая наука и практика. Альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России, 2017. Самара: Самарский юридический институт ФСИН, 2017. С. 75.

² Лясович Т.Г., Локнов А.И. Князь Г.Е. Львов – председатель и министр внутренних дел Временного правительства – и его проекты по преобразованию правоохранительной системы Российского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (78). С. 11.

Матвеев Антон Владимирович,
адъюнкт кафедры теории государства
и права Санкт-Петербургского
университета МВД России

СТРУКТУРА СЛУЖБЫ НАРУЖНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ЗАГРАНИЧНОЙ АГЕНТУРЕ ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Обеспечение внутренней безопасности в Российской империи в конце XIX – начале XX в потребовало учета детерминант социально-экономического характера¹, нарастания революционного движения² и проблем в системе государственного управления Российской империей³. На решение вопросов поддержания правопорядка и обеспечение безопасности имперской России были направлены шаги по реформированию правоохранительной системы государства⁴. Одним из важных инструментов обеспечения безопасности в конце XIX – начале XX в. стала служба наружного наблюдения⁵, сотрудники которой – филеры, были призваны

¹ Нижник Н.С. Городовой: служение Отечеству в экстремальных условиях // Экстремальное в повседневной жизни населения России: история и современность (к 100-летию русской революции 1917 г.): Материалы международной научной конференции / Отв. ред. В.А. Веремченко. СПб.: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2017. С. 255–262.

² Нижник Н.С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, СПб., 25–26 мая 2017 г. М.: РГУП, 2017. С. 349–350; Нижник Н.С. Городовой: служение Отечеству в экстремальных условиях // Экстремальное в повседневной жизни населения России: история и современность (к 100-летию русской революции 1917 г.): Материалы международной научной конференции / Отв. ред. В.А. Веремченко. СПб.: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2017. С. 257–261.

³ Нижник Н.С. О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск–Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. Витебск, 2017. С. 304–305.

⁴ Нижник Н.С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, СПб., 25–26 мая 2017 г. М.: РГУП, 2017. С. 347–355.

⁵ Матвеев А.В. Нормативные основы службы наружного наблюдения Российской империи в конце XIX – начале XX века // *Advances in Law Studies*. 2018. Т. 6. № 3. С. 31–35; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // Юридическая наука: традиции и инновации: Сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / Сост.: В.А. Орлов, О.Е. Калпинская. Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. С. 213–218.

вести наружное наблюдение за лицами, подозреваемыми в государственных преступлениях, с целью своевременного предотвращения и пресечения осуществления их преступных намерений как внутри Российской империи, так и за ее пределами.

Заграничная агентура Департамента полиции МВД Российской империи начала действовать в 1883 г. Становление успешной деятельности данного подразделения политического сыска произошло благодаря назначению на должность заведующего Заграничной агентурой П.И. Рачковского, обладавшего блестящей репутацией среди руководителей Департамента полиции¹. Основными задачами Заграничной агентуры являлись: наблюдение за русскими эмигрантами, их связями и революционной деятельностью; перлюстрация корреспонденции; охрана «высоких особ», приезжающих за границу². Центром Заграничной агентуры выступал Париж. Структура Заграничной агентуры состояла из заведующего, троих помощников, чинов канцелярии, секретной агентуры и агентов наружного наблюдения³.

Изначально наружным наблюдением в Заграничной агентуре занимались шесть филеров-французов, возглавляемых Барлэ. Несмотря на наличие фактов успешных ликвидаций революционных типографий и иных подтверждений эффективности деятельности Заграничной агентуры, назначенный на должность заведующего Заграничной агентурой Л.А. Ратаев в 1903 г. отмечал, что агентура пользовалась в своей деятельности устаревшими способами ведения политического сыска, а также имела неактуальное распределение сил и средств на территории Европы, а именно, недостаточное внимание было уделено Швейцарии, которая на тот момент стала местом высокой концентрации революционного элемента⁴.

В связи с этим, Заграничная агентура распространила свое влияние на европейские столицы: Женеву, Берлин, Лондон, однако, основным методом работы Заграничной агентуры являлось внутреннее наблюдение с использованием агентов. По свидетельствам бывшего заведующего

¹ Лурье Ф.М. Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649-1917. СПб.: «ИнКА», 1992. С. 148–149.

² Сватиков С.Г. Русский политический сыск за границей: по документам Парижского архива заграничной агентуры Департамента полиции. Ростов-н/Д: Первое паевое рабоч. т-во печат. дела, 1918. С. 11.

³ Справка Департамента полиции об организации заграничной агентуры, 16 февраля 1916 г. // Агентурная работа политической полиции Российской Империи. Сборник документов. 1880-1917 / Сост. Е.И. Щербакова. Под. ред. Г.А. Бордюгова. М.: АИРО-XXI; СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006. С. 359–361.

⁴ Лурье Ф.М. Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649-1917. СПб.: «ИнКА», 1992. С. 150.

Заграничной агентурой Гартинга, в 1905 г. в Париже, Лондоне и Женеве, наружным наблюдением фактически занимались лишь три человека¹.

Знаменитое разоблачение Гартинга публицистом В.Л. Бурцевым спровоцировало общественный резонанс, в результате которого вопрос о законности существования иностранных полиций на территории Франции был поднят на государственном уровне. Председатель совета министров Франции Клемансо, выступая во французском парламенте по делу Гартинга, заявил, что иностранных полиций на территории Франции более не существует, тем самым, поставил Заграничную агентуру в крайне затруднительное положение.

Такое нелегальное положение Заграничной агентуры не могло не отразиться негативно на состоянии наружного наблюдения за границей. Агенты наружного наблюдения Заграничной агентуры, будучи иностранцами, не имели никаких мотивов к службе, помимо материальных. В связи с этим, осознавая незаконность осуществления ими наружного наблюдения, они пользовались каждым удобным случаем для того, чтобы шантажировать руководство Заграничной агентуры значительными суммами денег, угрожая оглаской факта их нахождения на службе у «русского посольства», либо передачей известных им сведений В.Л. Бурцеву².

Наружное наблюдение в Париже осуществлялось под прикрытием справочного бюро Биттар-Монена, однако, множественные случаи предательства филеров-иностранцев сделали эту информацию достоянием общественности. Кроме того, агенты приходили на доклады непосредственно на улицу Гренелль, дом 79, в котором располагалось помещение консульства Российской империи, что противоречило элементарным требованиям конспирации. В связи с этим, по инициативе заведующего заграничной агентурой А.А. Красильникова, в 1913 г. справочное бюро Биттар-Монена было расформировано, формально все филеры были уволены³. Департамент полиции создал в Париже частное розыскное бюро «Бинт и Самбен», с соблюдением всех требований французского закона, директором которого был назначен Генрих Бинт, бывший филер с тридцатидвухлетним стажем. Розыскное бюро «Бинт и Самбен» являлось частным предприятием, которое занималось розыском на законных основаниях. Фактически розыскное бюро «Бинт и Самбен» находилось под руководством А. А. Красильникова и осуществляло наружное наблюдение по поручениям Департамента полиции. Рядовые филеры, работавшие в бюро, в известность о связи с русским правительством не ставились, и об истинных целях наблюдения не

¹ Сватиков С.Г. Русский политический сыск за границей: по документам Парижского архива заграничной агентуры Департамента полиции. Ростов-н/Д: Первое паевое рабоч. т-во печат. дела, 1918. С. 14.

² Там же. С. 32.

³ Агафонов В.К. Парижские тайны царской охранки. М.: Издательство Русь, 2004. С. 122.

догадывались, что исключало возможность измены и шантажа. Розыскное бюро «Бинт и Самбен» располагалось в отдельной съемной квартире, на улице Прованс, дом 51. Встречи с А. А. Красильниковым осуществляли лично Генрих Бинт или Альберт Самбен, на конспиративной квартире. Первое время розыскное бюро «Бинт и Самбен» выполняло заказы частных лиц, на случай проверки их деятельности со стороны французских властей¹. Штат бюро составил восемнадцать человек, включая Бинта и Самбена².

К 1917 г. структура Заграничной агентуры выглядела следующим образом. Заведующим Заграничной агентурой являлся по-прежнему А.А. Красильников. В подчинении заведующего находились 4 прикомандированных в распоряжение Департамента полиции жандармских офицера, которые выполняли функции помощников, а именно отвечали за связь с внутренней агентурой. Перепиской занималась канцелярия, располагавшаяся в помещении русского консульства, в которой служили 5 чиновников для письма. Наружным наблюдением занималось частное детективное бюро «Бинт и Самбен», директором и владельцем которого формально являлся Генрих Бинт (фактически выполнял функции заведующего наружным наблюдением). Помощником Бинта был бывший филер Альберт Самбен. К 1917 г. детективное бюро «Бинт и Самбен» насчитывало 9 филеров.

Наружным наблюдением также занимались два агента охранной службы, подчинявшиеся непосредственно А.А. Красильникову: Битгар-Монен и Гамар. Стоит отметить, что деятельностью по охране членов императорской фамилии занимались также и агенты наружного наблюдения детективного бюро «Бинт и Самбен», специально командированные для этих целей.

Помимо Франции, А.А. Красильников имел в своем распоряжении агентов наружного наблюдения в Англии, Скандинавии, Швейцарии, Италии, а также в Германии и Австрии (до начала Первой мировой войны)³. В Италии находились 5 филеров, в Англии 4, в Скандинавии (а именно в Дании) постоянно работал 1 филер, помощь ему периодически оказывали агенты розыскного бюро «Бинт и Самбен», в Германии служили 2 филера, Швейцария обслуживалась четырьмя так называемыми «корреспондентами» Бинта, которые постоянно находились в Женеве, Лозанне, Цюрихе и Берне. При возникновении необходимости, в помощь по наружному наблюдению в

¹ Сватиков С. Зарубежная агентура Департамента полиции. М.: X-HISTORY, 2002. С. 239–244.

² Колпакиди А. Спецслужбы Российской Империи. Уникальная энциклопедия. М.: Яуза: Эксмо, 2010. С. 294.

³ Сватиков С.Г. Русский политический сыск за границей: по документам Парижского архива заграничной агентуры Департамента полиции. Ростов-н/Д: Первое паевое рабоч. т-во печат. дела, 1918. С. 56.

ту или иную местность направлялись филеры, служившие в частном детективном бюро «Бинт и Самбен»¹.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что структура службы наружного наблюдения Заграничной агентуры значительно отличается от структуры службы наружного наблюдения в других органах политического сыска. В качестве особенностей структуры службы наружного наблюдения Заграничной агентуры выступают следующие обстоятельства: 1) запрет на существование на территории Франции иностранных полицейских служб продиктовал необходимость в глубоком засекречивании деятельности Заграничной агентуры, вплоть до того, что сами филеры не знали о том, что служат на политическую полицию Российской империи; 2) наружным наблюдением в Заграничной агентуре занимались исключительно иностранные граждане, в связи с тем, что осуществление наружного наблюдения подданными Российской империи приводило к разоблачению проводимого мероприятия.

Савельева Мария Владимировна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права
и гражданского процесса
Санкт-Петербургского университета
МВД России

ПРАВА СОБСТВЕННИКОВ ПОМЕЩЕНИЙ НА ОБЩЕЕ ИМУЩЕСТВО В МНОГОКВАРТИРНОМ ДОМЕ

Исследования вопросов общей собственности не новые для отечественной цивилистики. Так, Г.Ф. Шершеневич характеризуя соотношения права собственности как абсолютного права и права общей собственности, писал: «Начало исключительности, которое характеризует право собственности, не допускает совместного существования нескольких таких прав на одну и ту же вещь. Однако возможно, что несколько лиц будут совместными субъектами одного и того же права собственности на одну и ту же вещь, так что исключительность будет направлена против всех лиц. Такое отношение носит название общей собственности и предполагает непременно наличие двух условий: а) одной вещи как объекта права; б) нескольких субъектов права»².

Общее имущество – это принадлежащее не одному собственнику, а нескольким сособственникам право собственности на нераздельную вещь. Римские юристы, в основании возникновения общей собственности полагали

¹ Там же. С. 56–58.

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С.303–304.

или свободное соглашение двух или большего числа субъектов, или причины, отличные от воли собственников, например при слиянии материалов, наследование.

В общей собственности вещь нельзя разделить на составные части, все имущество принадлежит всем сособственникам одновременно. Каждый совладелец обладает не ограниченной в пространстве частью вещи, а имеет право на всю вещь в целом, но равное с ним право на всю вещь имеют и другие совладельцы. Между собой права собственников равны и состязаются друг с другом, поэтому оказываются взаимоограниченными. Вследствие таких взаимоограничений владеть, пользоваться и распоряжаться вещью, возможно только сообща, с согласия всех собственников не зависимо от размера доли каждого участника. Один из сособственников, как и большинство не обладают всей полнотой права на общую вещь, это право ограничено правами других сособственников.

Взаимоотношения сособственников по согласованию общей воли, направленной на осуществление правомочного собственника обусловили в гражданском праве нормы «о решении собраний собственников» (п. 2 ст.181.1 ГК РФ). Предметом правового института общей совместной собственности и являются эти взаимоотношения сособственников¹.

Специфической особенностью многоквартирного дома является смешение гражданско-правовых понятий, так многоквартирный дом в целом из самостоятельной вещи превращается в совокупность жилых и нежилых помещений, а составные части недвижимой вещи (общее имущество дома) превратилось в самостоятельные вещи – объекты вещного права, сами жилые помещения (квартиры) стали не только самостоятельными вещами, но и главными вещами в отношении общего имущества дома (п. 2 ст.29. ГК РФ и п. 2, п. 4 ст. 37, п. 3, п. 5 ст. 42 ЖК РФ).

Соединение в многоквартирном доме индивидуального права собственности гражданина на квартиру и его доли в праве общей собственности на общее имущества выявляет особенности правового режима, к которому, по мнению профессора Е.А. Суханова можно отнести: «во-первых, включение в состав общего имущества дома как самостоятельной недвижимой вещи земельного участка, а также не являющихся отдельными вещами составных частей дома; во-вторых, как общее имущество, так и право на него являются оборотоспособными и имеют сугубо вспомогательное, дополнительное значение по отношению к праву собственности на жилые помещения; в-третьих, объявление доли в праве на общее имущество дома определяет не столько объем прав, принадлежащих сособственнику (ибо невозможно распоряжаться ею отдельно от права собственности на жилье), сколько объем его обязанностей

¹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Отв. Ред. О.Н. Садиков. 2-е изд. М., 2002. С.556 (автор комментария Ю.К. Толстой).

в виде доли обязательственных расходов на содержание общего имущества (п. 2 ст. 39 и п. 2 ст. 43 ЖК РФ)»¹.

В практике зачастую становится вопрос о составе общего имущества в многоквартирном доме. К общему имуществу многоквартирного дома относятся помещения общего пользования – не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного жилого и (или) нежилого помещения в этом доме, а также лестницы и лестничные площадки, лифты, лифтовые шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном здании оборудование (технические подвалы), крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции этого здания, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения. В состав общего имущества включаются внутридомовые инженерные системы горячего водоснабжения и отопления, а также иные объекты, предназначенные для обслуживания и эксплуатации одного многоквартирного дома, расположенные в границах земельного участка, на котором расположен этот дом. Внешней границей сетей тепло-, водоснабжения, входящих в состав общего имущества, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, является внешняя граница стены многоквартирного дома. Ни управляющая организация, ни застройщик, ни ресурсоснабжающая организация не вправе по своему усмотрению устанавливать состав общего имущества (Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2016 № 308-ЭС16-7314).

Изменение состава общего имущества собственников возможно лишь с общего согласия всех собственников. Формирование и реализация общей и единой воли всех собственников в отношении реализации принадлежащего им права делает необходимым между ними соглашения по вопросам состава общего имущества. Обязательства, возникающие из данного соглашения собственников не смешиваются с их вещными отношениями с другими лицами.

Часто в практике встает вопрос о разграничении индивидуального имущества собственника и общего имущества многоквартирного дома. Споры, возникающие по поводу элементов общего имущества, к которым имеют доступ только некоторые собственники (коридор, ведущий в несколько квартир; лифт одного подъезда, балкон, размещенный на этаже и т. п.). Например, является ли балкон, выход на который возможен только из квартиры общим имуществом? Верховный суд РФ разрешая спор, в котором собственница квартиры изменила конструкцию балкона своей квартиры, а также границу перекрытия балконной плиты и установила отопление на балконе решил: реконструкция, переустройство, перепланировка балконных

¹ Суханов Е.А. Вещное право: Научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017., С.186–187.

плит, относящихся к общему имуществу многоквартирного дома, отвечающие требованиям технических регламентов и санитарно-эпидемиологических норм, должны производиться с согласия всех собственников помещений многоквартирного дома (Определение Верховного Суда РФ от 10.10.2017 № 18 КГ17-164).

Реконструкция индивидуального помещения с присоединением части общего имущества требует согласие всех собственников помещения многоквартирного дома, поскольку посягает на вещные права других собственников.

Несомненно, что общая собственность в многоквартирном доме – *communio est mater rixarum*.

Семенова Ольга Владимировна,
заместитель начальника кафедры
теории государства и права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
полковник полиции

МЕСТО И РОЛЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Проблемы правотворчества постоянно находятся в поле зрения представителей теоретико-правовой науки, отраслевой юриспруденции, социологии права. При этом следует признать, что ряд из них (проблемы сущности правотворчества, его содержания, назначения, свойств; соотношение правотворчества и правообразования) считаются дискуссионными. Исследованию указанных проблем посвятили свои труды А. В. Мицкевич, Д. А. Керимов, Р. О. Халфина, О. В. Попов, С. В. Поленина, В. М. Сырых, А. С. Пиголкин, С. В. Бошно, А. В. Малько, Т. Н. Радько и другие ученые.

Как разновидность юридической деятельности правотворчество занимает центральное место в механизме правового регулирования. Ведь от того, в какой мере действующие правовые нормы выражают интересы и устремления общества, насколько они эффективно воздействуют на общественные отношения, зависит достижение целей правового регулирования¹.

¹ См.: Семенова О. В. Правотворчество и правообразование: соотношение понятий // Правовая система России: история и современность: сборник статей Международной научно-практической конференции (1 октября 2019 г, г. Пермь). – Уфа: Аэтерна, 2019. С. 38.

Правотворческая деятельность - начальная стадия процесса правового регулирования, в рамках которой осуществляется регламентация общественных отношений, т. е. определение юридически возможного или должного поведения субъектов. Это – творческая деятельность компетентных субъектов, обусловленная государственным волеизъявлением. Данная деятельность «начинается с момента осознания значимости и важности сложившихся (складывающихся) в обществе определенных общественных отношений и необходимости их упорядочения посредством особого социального регулятора – права. При этом в процессе закрепления воли в тех или иных правовых предписаниях государство может фактически закрепить сложившийся (складывающийся) в обществе вариант поведения, ограничить данный вариант поведения, либо запретить его»¹.

В этой связи не вызывает сомнения тот факт, что правотворческая деятельность государства дает жизнь большинству юридических норм. Однако нельзя утверждать, что с нее начинается процесс формирования права. Следует согласиться с мнением О. В. Попова о том, что «правотворчество – завершающая стадия формирования права, выражающаяся в интеллектуально-волевых актах правотворца, направленных на изменение действующей системы правовых норм, внесение в нее новшеств с целью поддержания динамизма права и обеспечения правового упорядочения юридически значимых сторон социальной жизнедеятельности, объективным результатом которых выступают новые нормы права или предписания об отмене правовых норм»².

Данной стадии предшествует естественно-исторический процесс образования закономерностей общественных отношений, начинающийся в обществе в процессе коммуникации людей³. Иными словами «субъективной деятельности законодателя предшествуют объективные процессы правообразования»⁴.

Следовательно, правотворчество целесообразно рассматривать как реакцию государства на объективно обусловленные требования социума, выражающуюся в активной творческой деятельности компетентных субъектов по выработке и внедрению в общественные отношения предписаний правовых норм.

При этом исследователи проблем правотворчества и правообразования отмечают, что в силу различных факторов государственное волеизъявление может не согласовываться с общественной закономерностью и заявлять о

¹ Семенова О. В. Указ. соч. С. 38–39.

² Попов О. В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Воронежского университета им. В. Н. Татищева. 1999. № 7. С. 42.

³ См.: Семенова О. В. Указ. соч. С. 39.

⁴ Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 200.

себе вопреки ей¹. Особо это подчеркивается при освещении идей правового государства, анализе проблем соотношения права и закона².

В этой связи закономерен вывод о том, что правотворчество как разновидность юридической деятельности, социального управления должно опираться на закономерности общественного развития.

Итак, правотворчество, с одной стороны, представляет собой завершающую стадию процесса правообразования, в рамках которой «уполномоченные государством субъекты разрабатывают, принимают и юридически закрепляют в официальных источниках предписания правовых норм»³, с другой – начальный этап процесса правового регулирования. Наряду с иными стадиями процесса правового регулирования, правотворчество олицетворяет важнейшую социальную функцию государственной власти – организацию взаимоотношений властвующих и подвластных, обеспечение необходимого порядка в социальных связях.

Литература

Попов О. В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Воронежского университета им. В. Н. Татищева. 1999. № 7. С. 42–47.

Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013.

Семенова О. В. Правотворчество и правообразование: соотношение понятий // Правовая система России: история и современность: сборник статей Международной научно-практической конференции (1 октября 2019 г, г. Пермь). – Уфа: Аэтерна, 2019. С. 38–40.

Семенова О. В., Егоршина О. П. К вопросу о соотношении права и закона // История государства и права. 2003. № 6. С. 9.

Тарасов Никита Константинович,
адъюнкт кафедры теории государства
и права Санкт-Петербургский
университет МВД России

РОССИЙСКИЕ ПОЛИЦЕЙСТЫ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА О ПРИРОДЕ И НАЗНАЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Выбор оптимальных средств и путей построения в современной России правового государства, обеспечения стабильности ее политико-правовой системы, совершенствования системы государственного управления в

¹ См.: Радько Т. Н. Указ. соч. С. 201.

² См., например: Семенова О. В., Егоршина О. П. К вопросу о соотношении права и закона // История государства и права. 2003. № 6. С. 9.

³ См.: Семенова О. В. Указ. соч. С. 39.

условиях развития демократии неразрывно связан с вопросами государственного принуждения.

Решение указанных задач невозможно без учета правовых традиций, специфики отечественного правосознания и правовой культуры, опыта, накопленного отечественной юриспруденцией¹.

История российского права свидетельствует о том, что феномен «государственное принуждение» привлекал внимание специалистов в области общей теории права и полицейского (административного) права². Выдающиеся юристы дореволюционной России в своих исследованиях принуждения уделяли внимание определению места государственного принуждения в механизме государственного управления; полномочиям полиции применять меры государственного принуждения; соотношению мер убеждения и принуждения в процессе осуществления государственной

¹ Нижник Н.С., Никифорова С.А. Теоретическое наследие Э. Н. Берендтса – вклад в развитие российской полицейско-правовой теории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. № 2 (82). 2019. С. 53–54.

² Нижник Н.С. Российская полицейистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786; Козинникова Е.Н. Российская полицейистика в лицах: Владимир Матвеевич Гессен // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 96–107; Нижник Н.С. Полицейско-правовая теория: основные этапы становления в России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н.С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 228–235; Егоров Н.Ю. Особый правовой режим как средство охраны общественной безопасности (по работам И. Т. Тарасова) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 112–121; Козинникова Е. Н. Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицейстов Российской империи конца XIX – начала XX века) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 87–95; Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А.И. Елистратова. М.: Юрлитинформ, 2017; Нижник Н.С. Полицейское государство – социюридический феномен: характеристика сущностных черт в отечественной полицейско-правовой теории // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 6. С. 123–130.

власти; соответствию мер государственного принуждения целям защиты государственных и общественных интересов¹.

Серьезный вклад в осмысление данных проблем и поиск перспектив развития российского государства в конце XIX – начале XX в. внесли исследователи, развивающие полицейско-правовую теорию².

Профессор Новороссийского университета А.Е. Назимов рассматривал государственное управление в узком и широком смысле. В широком смысле рассматривал его как деятельность государства «в законодательстве, администрации и суде»³, подобно тому как сегодня государственную власть

¹ Тарасов Н.К. Закрепление в законодательстве Российской империи конца XIX – начала XX века представлений о сущности феномена «принуждение» // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / Под ред. Н.С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 336–340; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18 мая 2018 г.) / Редкол.: Ю.В. Сапронов, Т.Ю. Пантелеева, Н.В. Винникова, А.С. Пеструилов, К.С. Смирнова, Л.Г. Литвяк, В.М. Палий, М.Р. Кангезов. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. С. 134–140; Козинникова Е.Н. Чрезвычайный правовой режим как особая среда полицейской деятельности // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / Под ред. Н.С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 137–141; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // Юридическая наука: традиции и инновации: Сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / Сост.: В.А. Орлов, О.Е. Калпинская. Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. С. 213–218; Нижник Н.С., Никифорова С.А. Государство и право в теоретико-правовых воззрениях Э.Н. Берендтса. М.: Юрлитинформ, 2019; Тарасов Н. К. Проблемы применения государственного принуждения в трактовке отечественных юристов конца XIX – XX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2(82). С. 96–105; Нижник Н.С., Никифорова С.А. Теоретическое наследие Э. Н. Берендтса – вклад в развитие российской полицейско-правовой теории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2(82). С. 53–70.

² Нижник Н.С. Полицистика: основные этапы развития полицейско-правовой теории в России // Российская полиция: три века служения отечеству: Сборник статей Юбилейной международной научной конференции / Под ред. В.Л. Кубышко: В 2-х ч. Ч. 1. М.: Академия управления МВД России, 2019. С. 220–240. Тарасов Н.К. Проблемы применения государственного принуждения в трактовке отечественных юристов конца XIX – XX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2(82). С. 96–105.

³ Назимов А.Е. Лекции по полицейскому праву / Под ред. студ. Б. Ф. Лемеша-Лемешинского. Одесса: Тип. и Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1903. С. 1.

разделяют на законодательную, исполнительную, судебную¹. В узком смысле понимал государственное управление как деятельность (управление) администрации, противопоставляя ей с одной стороны деятельность законодательную, нормирующую общественные отношения, с другой стороны – деятельность судебную, охраняющую эти нормы от незаконных и преступных посягательств². Отдельно в деятельности администрации А.Е. Назимов выделял внутреннее управление и управление делами международными, военными и финансовыми. Отличительная особенность внутреннего управления состоит в его целевой ориентации: все усилия направляются непосредственно на развитие «физических, интеллектуальных и экономических сил населения посредством согласованной деятельности общества и правительства»³, тогда как администрация военная, дипломатическая, финансовая этому процессу только лишь косвенно содействуют⁴. «Задачей внутренней администрации – писал А. Е. Назимов, – должно быть стремление обеспечить за личностью тот минимум благ, без которого в культурной стране не мыслимо сохранение человеческого достоинства»⁵. Выполнение этой задачи осуществляется администрацией в двух направлениях: благоустройство – прогрессивная деятельность, направленная на развитие и преумножение физических, интеллектуальных и экономических сил людей; и полиция безопасности – охранительная деятельность, целью которой является обеспечение той суммы «блага, которой стала уже причастна в данный момент цивилизация»⁶.

Отличительным признаком полицейской деятельности А.Е. Назимов определяет наличие элемента принуждения, развиваемый с целью предупреждения известной опасности⁷. В зависимости от опасности, которую необходимо предотвратить, полицейская деятельность осуществляется в двух основных формах:

1) полиция административная – когда опасности и препятствия угрожают отдельным отраслям благоустроенной деятельности. К ней относится полиция дорожная, фабричная, горная, лесная. В каждой из этих отраслей деятельности есть элемент, обеспечивающий правильное и безопасное отправление дела.

¹ Ч. 1 ст. 10 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

² Там же. С. 2

³ Назимов А.Е. Учение о внутреннем управлении (Полицейское право). Конспект лекций. Одесса: Тип.-Лит. Штаба Одесского военного округа, 1893. С. 4.

⁴ Там же. С. 4.

⁵ Назимов А.Е. Лекции по полицейскому праву / Под ред. студ. Б.Ф. Лемеша-Лемешинского. Одесса: Тип. и Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1903. С. 4

⁶ Там же. С. 5.

⁷ Там же.

2) полиция безопасности, цель которой предупреждать опасности, которые угрожают государству как целостному образованию¹.

Полиция, по мнению А. Е. Назимова, представляет собой только один из видов внутренней деятельности администрации, поскольку наряду с принудительной деятельностью полиции, направленной к предупреждению опасностей, государство осуществляет деятельность благоустроенную, «которая вращается в более свободных формах и предназначена к развитию народного преуспеяния»².

Исследователь проблем правовой науки М.Н. Палибин определял полицейскую деятельность не только как деятельность специальных органов власти, но и любую деятельность государства и других лиц по созданию «условий безопасности и благосостояния, без которых невозможно»³ развитие личности.

При этом он понимал полицейскую деятельность в узком и широком смысле. В широком смысле полицейскую деятельность М.Н. Палибин понимал как управление⁴, т. е. деятельность целого государства (правительства, обществ, союзов и отдельных лиц), направленная на создание и обеспечение условий безопасности и благосостояния⁵. В узком смысле полицейская деятельность – это исключительная деятельность правительства по созданию и обеспечению условий безопасности и благосостояния⁶.

Палибин М.Н. подчеркивает, что для реализации своих полномочий в сфере создания и обеспечения условий безопасности и благосостояния органы полицейской деятельности должны обладать «принудительной властью»⁷ – «полицейским принуждением»⁸, т. е. правом государственного принуждения. Палибин выделил следующие формы полицейского принуждения: 1) личное задержание; 2) производство домовых обысков и выемок; 3) арест имущества; 4) вскрытие частной корреспонденции и 5) вооруженное принуждение⁹.

Другой исследователь проблем правовой науки А. Фельзер рассматривал проблемы применения государственного принуждения в

¹ Назимов А.Е. Указ. соч. С. 5–6.

² Назимов А.Е. Лекции по полицейскому праву / Под ред. студ. Б.Ф. Лемеша-Лемешинского. Одесса: Тип. и Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1903. С. 5–6.

³ Палибин М.Н. Повторительный курс полицейского права. 2-е изд. СПб.: Изд. Юрид. Книжн. Магазина Н.К. Мартынова, 1900. С. 1.

⁴ Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий / Отв. ред. В. М. Сырых. М.: РАП, Издательская группа «Юрист», 2009. С. 532.

⁵ Палибин М.Н. Повторительный курс полицейского права. 2-е изд. СПб.: Изд. Юрид. Книжн. Магазина Н. К. Мартынова, 1900. С. 1–2.

⁶ Там же. С. 2.

⁷ Там же. С. 29–30.

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 30

контексте исполнения законов и распоряжений при установлении публично-правовых отношений между органами власти и гражданами. В этом случае, по мнению А. Фельзера, исполнение закона или распоряжения происходит либо по свободному соглашению (например, поступление на государственную службу), либо по принуждению¹. Исполнение закона или распоряжения с характером принуждения может наступить помимо всякого соглашения (например сбор податей, полиция безопасности)². «Принуждение, – подчеркивал А. Фельзер, – имеет много градаций: выражается или в формах психического или физического принуждения»³. Психическое принуждение выражается в приказаниях, запрещениях и угрозах прибегнуть к мерам «с невыгодными последствиями для лица, оказывающего сопротивление», например, штраф, исполнения за счет принуждаемого⁴. Всего более затрагивают человеческую личность те меры принуждения, которые применяются исполнительными органами в области полиции безопасности: 1) отобраение вида на жительство, 2) требование явки и привод, 3) стеснение свободы передвижения, 4) полицейский надзор, 5) ограничения, налагаемые на труд, 6) арест 7) ссылка и высылка, 8) употребление оружия полицией или 9) войском, по требованию гражданских властей, 10) усиленная и чрезвычайная охраны⁵. Границы принуждения, по мнению А. Фельзера, обуславливаются принципом «чем меньше сопротивление, тем меньше и принуждение»⁶.

Таким образом, в конце XIX – начале XX в. отечественные юристы А.Е. Назимов, М.Н. Палибин, А. Фельзер также в своих трудах затронули проблемы государственного принуждения, которые были связаны прежде всего с вопросами полицейской деятельности. Рассматривая вопросы полицейской деятельности, исследователи акцентировали внимание на ее содержании, формах и средствах. Полицейская деятельность как выражение внутригосударственного управления содержательно определялась общегосударственными целями: созданием и обеспечением условий безопасности и благоустройства народа. При этом обеспечение безопасности рассматривалось как предотвращение и недопущение опасностей, угрожающих как отдельному лицу, так и государству в целом, что обуславливало возможность применения органами полицейской деятельности государственного принуждения. Идеи безопасности и благополучия положены в основу необходимости исполнения законов и распоряжений, что позволяло рассматривать государственное принуждение как гарантию их исполнения.

¹ Фельзер А. Полицейское право. Социальная политика государства. Конспективный курс / Сост. А. Фельзер. Казань: Тип.-лит. И.В. Ермолаевой, 1907. С. 14.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 15.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 14.

Чукаев Тимур Омарович,
преподаватель кафедры теории
государства и права
Санкт-Петербургского университета
МВД России

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Защита прав и свобод человека, обеспечение общественного порядка и безопасности являются основными видами деятельности государства, в юридической литературе их именуют по-разному: как функцию охраны правопорядка, функцию защиты прав и свобод человека и гражданина, а также функцию по обеспечению законности и правопорядка. Однако чаще всего эту функцию государства называют правоохранительной.

Внимание исследователей к проблемам содержания правоохранительной функции и деятельности органов, осуществляющих эту функцию, с каждым годом возрастает¹, отражая значимость, придаваемую государством вопросам правоохраны и поддержания правопорядка.

¹ Об этом свидетельствуют проблемы, поднимаемые, в частности, на научных конференциях в Санкт-Петербургском университете МВД России, о чем см.: Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. 2018. № 4. С. 110–117; Нижник Н.С., Сидоренко Н. С. Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Полиция и гражданское общество: направления и формы партнерского взаимодействия (по материалам международной конференции) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. 43–48; Нижник Н.С. Эффективная деятельность правоохранительных органов – требование современности // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 4(40). С. 57–72; Лясевич Т.Г., Нижник Н.С., Силкин Н.Н. Становление, эволюция и современное состояние полиции России как предмет научных исследований // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 12. С. 141–163; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Российская полиция: три века служения Отечеству // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 67–71; Nizhnik N. 300 years in the service to the native land: specifics of the regional development of the police bodies in the Russian empire (on the materials of the jubilee international scientific conference held at St Petersburg university of the Ministry of internal affairs) // Historia provinciae – the journal of regional history. 2019. Т. 3. № 1. Р. 505–522; Нижник Н.С. Адъюнкты Санкт-Петербургского университета МВД России: научно-исследовательская деятельность в контексте 300-летия полиции России // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований [Электронный ресурс]: Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 7 декабря 2018 года / Сост. Э.Х. Мамедов. – Электрон. дан. (3,78 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. С. 267–296; Нижник Н.С. 300 лет на службе Отечеству: специфика регионального развития органов полиции в Российской империи (по материалам юбилейной международной научной конференции в Санкт-Петербургском университете МВД) // Historia provinciae – журнал региональной истории. 2019. Т. 3. № 1. С. 495–517; Нижник Н.С. Российская полиция: три века служения отечеству (об участии ученых академии управления МВД России в юбилейной международной научной конференции) // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1(49). С. 149–156.

Данная функция осуществляется соответствующими правоохранительными органами, целью которых являются охрана и защита прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства, а также обеспечение выполнения ими своих обязанностей¹. Правоохранительная деятельность в рамках действующего законодательства, то есть определенный вид этой деятельности должен быть предусмотрен соответствующими законами, а в отдельных случаях только установленной процессуальной формой.

Гарантия защиты прав и свобод человека, поддержание общественного порядка является осуществлением правоохранительной функции демократического государства². В реализации данной функции государства существенную роль играют также институты гражданского общества³.

Определение системы правоохранительных органов является одним из основных возникающих при реализации функций государства вопросов⁴.

Участниками, осуществляющими правоохранительные функции государства, можно считать:

– субъекты, основной деятельностью которых является охрана права (в Российской Федерации к подобным относятся органы внутренних дел, Федеральная служба войск национальной Гвардии Российской Федерации, органы Прокуратуры Российской Федерации, Федеральная Служба Безопасности Российской Федерации и т. д.);

¹ Лавринович К.И. Правоохранительная функция: специфика реализации правовым государством // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / Под ред. Н.С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 88–91.

² Nizhnik N. S. Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 241–251; Lavrinovich K. I. The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Russian Federation) // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 261–267; Лавринович К.И. Правовое государство: специфика реализации правоохранительной функции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 4. С. 38–39.

³ Нижник Н.С., Меньшикова Н.С. Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016; Нижник Н.С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 52–66; Нижник Н.С., Лавринович К.И. Институты гражданского общества – основа создания правового государства в Финляндии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 10–15.

⁴ Нехаичик В.К. Правоохранительная функция российского государства: проблемы реализации и правового регулирования // Российский юридический журнал. 2013. № 3(90). С. 103.

– субъекты, деятельность которых направлена на защиту права (в Российской Федерации к таковым можно отнести адвокатуру, нотариат и т. д.);

– субъекты, основной деятельностью которых является участие в реализации правоохранительной функции, но не охрана и не защита права (в Российской Федерации к ним относятся органы правосудия и исполнения наказания)¹.

Таким образом, правоохранительная деятельность – это осуществляемая от имени государства и санкционируемая им деятельность, которая предусматривается действующим законодательством, нацеленная на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими своих обязанностей, осуществляемая уполномоченными лицами в определенном процессуальном порядке и связанная с применением законных мер государственного принуждения².

Рассмотрим роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства.

Органы внутренних дел занимают одно из ведущих мест в реализации правоохранительной функции государства³. Действуя на всей территории, они объединяют самые многочисленные подразделения сотрудников правоохранительных органов⁴.

Такие виды деятельности как борьба с преступностью и правонарушениями, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, выявление и расследование общественно опасных деяний с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, защита законных интересов государственных органов, предприятий, организаций и учреждений являются их основными задачами.

В сфере борьбы с преступностью органы внутренних дел осуществляют: оперативно-розыскную деятельность; экспертно-

¹ Нижник Н.С., Ахмедов Ч.Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства // Международное сообщество и глобализация угроз безопасности: Сборник научных докладов: В 2 ч. / Отв. редакторы В.В. Грохотова, Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова. Ч. 1. Великий Новгород, 2008. С. 246–269; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // Юридическая наука: традиции и инновации: Сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / Сост.: В.А. Орлов, О.Е. Калпинская. Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. С. 213–218.

² Божьев В.П., Гаврилов Б.Я. Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В.П. Божьева, Б.Я. Гаврилова. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 24.

³ Бялт В.С., Шевченко И.А. К вопросу о значении органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства // Инновационная наука. 2016. № 4. С. 132.

⁴ Гулягин А.Ю. Место правоохранительной функции в системе иных функций государства // Юридический мир. 2011. № 7. С. 71.

криминалистическую деятельность; розыск лиц, скрывшихся от органов расследования и для суда, уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний, без вести пропавших, похищенного имущества; содержания подозреваемых и обвиняемых под стражей, в изоляторах временного содержания.

В сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности органы внутренних дел осуществляют: поддержание правопорядка на улицах, площадях, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах; контроль и надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, оборота гражданского и служебного оружия, взрывчатых материалов; лицензирование отдельных видов деятельности; контроль за частной детективной и охранной деятельностью на территории России; охрану особо важных и режимных объектов, имущества физических и юридических лиц по договорам производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел¹.

В сфере раскрытия и расследования преступлений органы внутренних дел осуществляют уголовно-процессуальную деятельность в форме предварительного следствия и дознания по делам, отнесенным к их подследственности².

Единство системы государственной службы и принципов ее построения и функционирования обеспечивает взаимосвязь службы в органах внутренних дел и государственной службы³.

Органы внутренних дел выполняют и другие задачи, которые возлагает на них законодательство. Весьма часто они взаимодействуют с иными органами государственной власти (прокуратурой, судами, органами Министерства обороны России, Пограничными службами Федеральной службы России и т. д.), оказывая им содействие вне зависимости от их структурной принадлежности.

К примеру, в случае чрезвычайного или военного положения в стране органы внутренних дел совместно с иными органами власти осуществляют конкретные задачи по обеспечению данного режима, противодействуют терроризму, проводят различные мероприятия по защите государственной границы Российской Федерации, кроме того подразделения органов внутренних дел участвуют в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима.

¹ Божьев В.П., Гаврилов Б.Я. Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В.П. Божьева, Б.Я. Гаврилова. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 208–209.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 6 марта 2019 года) // СЗ РФ. 2019. № 21. Ст. 108.

³ Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 25 ноября 2013 года) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. ст. 6165.

Основной, неотделимой частью органов внутренних дел является полиция, которая предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности¹.

В качестве основных задач полиции являются предупреждение (предотвращение), пресечение, выявление и качественное раскрытие преступлений и административных правонарушений².

Таким образом, органы внутренних дел – правоохранительные органы государственной исполнительной власти, деятельность которых направлена на участие в исполнении внутренних и внешних функций государства, на обеспечении соблюдения законов, и деятельность по защите от противоправных посягательств жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, природной среды, интересов общества и государства является их главной целью³.

При реализации правоохранительных функций государства органы внутренних дел используют следующие формы: организационные мероприятия (организационно-массовая работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность⁴. Указанные формы при выполнении органами внутренних дел своих функций могут применяться как внутри служб, аппаратов и подразделений органов внутренних дел, так и во внешней сфере их деятельности, во взаимоотношениях с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Правоохранительная функция, выполняемая органами внутренних дел, является одной из важнейших в государстве. Реализация этой функции оказывает существенное влияние на процесс достижения верховенства права. Однако, эффективное выполнение правоохранительной функции невозможно без активного взаимодействия правоохранительных органов государства и членов общества.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 года) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018) // СЗ РФ. 2011. № 32. Ч. I. Ст. 5076; Ч. II. Ст. 5125.

² Демидов А.В. Телеологический и содержательный анализ полицейской функции государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н.С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 218.

³ Ромашов Р.А. Теория государства и права: Учебное пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 37.

⁴ Чебаков А.И. Понятие и виды методов административной деятельности полиции // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 130.

Швец Анна Анатольевна,
кандидат юридических наук,
заместитель начальника кафедры теории
и истории права и государства
Краснодарского университета МВД России

ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционное право на первом месте содержит институт прав и свобод. Этот институт призван сохранять свободы и права как отдельно взятого человека, так и народа в целом, от нарушения их государственной властью. Таким образом, права и свободы закрепляются в конституционном строе, являясь его центральным ядром.

До 12 декабря 1993 года в нашей стране действовала Конституция РСФСР, принятая в 1978 году. Эта Конституция была типичная для тоталитарного строя государства. В ней права и свободы граждан подчинялись законам социалистического общества, и не совпадали с международными правами и свободами. Например, был запрещен свободный выезд граждан за пределы СССР. Новая Конституция Российской Федерации, которая была принята 12 декабря 1993 года, продемонстрировала резкий разворот российского государства от тоталитаризма к демократическим общемировым ценностям.

В Конституции Российской Федерации правам и свободам личности и гражданина отведена вторая глава, которая содержит в себе 47 статей. В мировом сообществе с течением времени были выработаны целый ряд стандартов международных прав человека. Они были закреплены во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах (1966), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), в различных международных договорах¹.

Практически все эти стандарты воспринимаются в международном сообществе как повсеместно признанные принципы и нормы международного права. Они обязательны для исполнения всеми государствами цивилизованного мира. Российская Федерация, стремящаяся к позициям равноправного члена международного сообщества, ориентирует свое законодательство именно на указанные стандарты. Национальное законодательство любой страны, и России в том числе, должно гарантировать предоставление каждому индивиду прав человека и свобод. Государство берет на себя ответственность за соблюдение норм

¹ Бошно С.В. Теория права и государства: учебник. М.: «Академия», 2010. С.37.

международного права, и несет подобные обязательства перед всеми, находящимися под его юрисдикцией.

Любой гражданин имеет право требовать от государства исполнения основных прав и свобод, предусмотренных международными стандартами. Для этого индивид вправе применять как национальные правовые механизмы защиты, так и может обратиться в международные органы по защите прав человека. Например, для того, чтобы воспользоваться таким правом человека, как право на жизнь и достойную жизнь, вполне достаточно просто родиться, и не обязательно для этого быть гражданином государства. А вот для реализации других прав гражданином быть уже необходимо. Так мы подходим к определению прав гражданина.

Права гражданина, это юридически дозволенное и охраняемое законом возможное поведение, которое направлено на удовлетворение интересов того индивида, который находится в устойчивой правовой связи с государством. При этом права граждан выступают как юридические категории, а вот права человека не всегда ими являются. Права человека могут быть и моральными, и социальными категориями. Они есть не зависимо от того, признает их государство или нет, закреплены они законодательно или нет. Они есть, даже когда человек не связан с конкретным государством. Гражданин человек какого-либо государства, или нет – он обладает правом на жизнь¹.

Главные права и свободы гражданина – это в первую очередь конституционные права. Они неотчуждаемы и носят естественный характер, то есть принадлежат каждому с рождения. Так сказано в статье 17, пункт 2 Конституции РФ. Итак, с правами человека и гражданина разобрались. Теперь рассмотрим свободы, гарантированные Конституцией РФ.

Термин «свобода» можно использовать в двух значениях. Оба они тесно связаны. В общем смысле термин «свобода» означает возможность народа либо отдельной личности поступать согласно своему усмотрению. В Конституции РФ термин «свобода» является одним из основных философских принципов, реализующихся полным комплексом конституционно-правовых норм. Термин «свобода» можно трактовать и по иному – как возможность производить или не производить какие-либо действия, согласно субъективному желанию. В качестве примера можно привести свободу слова, свободу совести, и тому подобное. Здесь термин «свобода» становится аналогичен термину «субъективное право». Они различаются только юридической лексикой, но это уже особенности исторического развития права. При этом следует принимать во внимание, что субъективные права, или свобода в субъективном смысле, - это юридическая форма реализации свободы и целого народа, и отдельной личности в общем смысле. Существующее понятие «свобода» подразумевает свободу народа или отдельной личности на определение своих поступков. Эта свобода не

¹ Хабриева Т.Я. Гармонизация правовой системы Российской Федерации в условиях международной интеграции: вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 8.

должна ограничивать свободу других народов и индивидом. Рамки свободы определены законом. Некоторым противовесом свобод в Конституции РФ являются обязанности гражданина. Обязанности – это требования к гражданину вести себя определенным образом, установленные государством.

Важнейшие права и свободы человека и гражданина дифференцируют по трем группам:

- 1) личные;
- 2) политические;
- 3) экономические, социальные и культурные.

Предоставленная классификация в достаточной мере условна, ведь отдельные права по своему характеру могут быть отнесены к разнообразным группам. Например, свобода слова в одинаковой мере может быть отнесена как к частным, так и к политическим правам. Все права и свободы едины и взаимосвязаны, так что любая их классификация носит условный характер.

Особенностью экономических, социальных и культурных прав является единство материального содержания, общесоциальная направленность, обусловленная принципом справедливости, необходимость более детальной конкретизации в текущем законодательстве. Существуют естественные права человека, которые он приобретает при рождении, например, право на жизнь. Эти права не связаны с правами гражданина, которые имеют только граждане государства. Например, право на образование, на труд и так далее¹.

Некоторые права оказались совершенно новыми для российской правовой системы, например, право на свободу предпринимательской деятельности и право частной собственности. Среди данной группы прав можно выделить экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской и иных форм трудовой деятельности.

В Российской Федерации сфера образования рассматривается в качестве приоритетной. Свобода творчества не означает свободу от соблюдения требований общежития.

Не могут быть терпимы произведения, пропагандирующие войну, насилие, разжигающие расовую и национальную рознь. На защиту граждан Российской Федерации от экстремизма встает Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ (последняя редакция). При этом статья 282 УК РФ предполагает, что акт экстремизма совершен в публичной форме. То есть оскорбления или попытки разжигания вражды происходят при помощи средств массовой информации или через Интернет². Статья 282 УК РФ, как и относящийся к борьбе с экстремизмом Федеральный закон

¹ Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 52.

² «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) – [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ – Дата обращения: 11.02.2019.

«О противодействии экстремистской деятельности», призваны сохранять безопасность общественных отношений и гарантировать уважение и признание достоинства каждого человека. Закон о противодействии экстремизму № 114-ФЗ закрепил расшифровку большого числа понятий в области экстремизма, уделил внимание вопросам профилактики и активного противодействия такой деятельности. В законе прописано, в том числе, и полномочия отдела по борьбе с экстремизмом¹. Однако, не стоит перегибать палку и относить к экстремистской деятельности любую критику религиозных, политических или иных организаций. Аналогично, экстремизмом не является фиксация социальных, религиозных, политических конфликтов в истории или другой науке. Для того, чтобы преступление было признано экстремизмом, противоправное высказывание должно быть обращено к неопределенному кругу лиц. Значит, указанные здесь законодательные акты направлены на защиту гражданина и общества от унижения личного достоинства по половым, религиозным, языковым и многим другим признакам.

Также, следует указать, что впервые в российской истории граждане страны получили право на свободное передвижение внутри государства и за его пределами.

Можно сказать, что на сегодняшний день Конституция России получила свое наивысшее развитие, в соответствии с мировыми правовыми нормами.

Шеуджен Нурдин Асланович,
кандидат исторических наук, доцент
доцент кафедры теории и истории
права и государства Краснодарского
университета МВД России

ЭКСКУРС В ИСТОРИЮ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ

В рамках предмета истории государства и права России изучается положение политических и правовых институтов, которые существовали в России на этапах ее исторического развития.

В рамках изучения предмета рассматриваются такие вопросы, как события в правовой и политической жизни страны, отличие между историей и правом сводится к тому, что история рассматривает более широкий круг вопросов по развитию человеческого общества с установлением

¹ Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ (последняя редакция) – [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867/ – Дата обращения: 11.02.2019.

определенного хронологического порядка. В рамках теории государства и права рассматриваются закономерности развития общего порядка, характера для разных народов и формаций.

Цель изучения истории государства и права России сводится к обобщению накопленного опыта прошлого, определению закономерностей между событиями и явлениями.

Предмет истории государства и права России следует рассматривать как специфическую дисциплину с использованием общеполитических и общесоциологических подходов. Возникновение и становление Древнерусского государства пришлось на период 9–16 вв. На этом этапе становления России уходит от феодальной раздробленности и при помощи реформаций приходит к централизации русских княжеств. Следующий этап становления связан с развитием России как сословно-представительской монархии, что происходит на рубеже 16–17 вв.

Начиная с 17 в. и до 1917 г. Россия прошла сложный путь от становления до кризиса и полного разрушения самодержавия. В советский период времени происходит Гражданская война, далее деятельность государственных властей настраивается на проведение новой экономической политики, в предвоенный период СССР запускает масштабную программу индустриализации, затем наступает военный период, а после окончания ВОВ СССР встает на путь либерализации.

В конце концов это приводит к краху советской политической системы. Примечательно, что на современном этапе Россия продолжает находиться на пути своего становления, добиваясь динамичного развития после распада СССР. Если обращаться в истории возникновения государства у восточных славян, то следует отметить, что вплоть до 9 в. у них не было политического или общественного строя.

По мнению историков, появлению Древнерусского государства способствовало наличие среди восточных славян сильных вождей, которые в то время занимали положение, подобное монархам. В ряде исторических источников указывается на то, что Древнерусское государство было образовано в 9 в.

Если обращаться к «Повести временных лет», то период русской государственности начинает отсчет от 862 г. В 882 г. известный князь Олег совершает поход на Киев, что захваченные земли объединяются.

По мнению одних историков, первым источником права на территории Древнерусского государства стала Русская Правда. В качестве конкретного создателя этого источника права историки отмечают Ярослава Мудрого. С принятием этого источника развивается система норм в сфере регулирования общественных отношений, внедряются инструменты защиты имущества. В Русской Правде особое место отводится системе договор об операциях продажи, хранения, найма, подряда и т. д.

В этом же источнике права имеется указание на порядок разрешения имущественных споров между супругами. Начинается регулирование наследственных вопросов, определяются признаки преступления¹ [1]. В Русской Правде делаются ссылки на меры наказания, разрешение спорных вопросов с принятием этого источника права осуществляется по принципу состязательности сторон, в источнике даже приводится классифицируется система доказательств. Становление Древнерусского государства происходит под руководством монарха. Именно монарх стоял во главе законодательной и исполнительной власти.

С развитием монархии создается система законодательных и исполнительных органов, определяется правовое положение княжеской дружины. К концу 9-го в. в Древнерусском княжестве проводится административная реформа, предусматривается система центрального и местного управления.

Судебной системы к тому времени не существовало, все функции вместо судей исполняли специалисты администрации. С изменением порядка наследования в 12 в. наступает период политической раздробленности. В результате из Древнерусского государства было отделено несколько самостоятельных мелких княжеств.

На этом же этапе в системе сословий появляются дворяне, в 12 в. Новгород обеспечил фактическую независимость от Киева за счет расширения торговых связей с Европой. На развитие правовой и государственной системы Руси серьезное влияние оказало нашествие татаро-монгол. Однако выход из-под зависимости от татаро-монгол позволил создать основу для формирования централизованного Русского государства.

В результате правителям к концу 15 в. удается остановить продолжение феодальной раздробленности. Русские земли снова начинают объединяться. Центром нового государства в результате объединения земель становится Москва.

На этапе образования централизованного Русского государства оно продолжило существовать как монархия. В связи с изменением характера отношений между князьями более широкие полномочия получает великий князь. В 15 в. вместо совета при князе образуется новый законодательный орган – Боярская дума. В 1497 г. начинается этап закрепощения крестьян вместе с принятием Судебника².

Система приказного управления начинает функционировать в связи с расширением территории государства. На этом этапе становления государства происходит расширение полномочий и функций дворцово-вотчинных органов, закрепление правового положения административных единиц.

¹ Зорькин В.Д. Позитивистская теория права в России. М., 2013. С. 235.

² Comte A. Course de philosophie positive. T. 4. Paris, 2014 682 p.

В 15 в. еще одним источником права становится судная грамота, принятая во Пскове. Этот источник права впервые выделяет в отдельную отрасль гражданское право. Этот же источник права предусматривает упрощение процедуры заключения договорных отношений. Происходит закрепление уголовного права, пересматривается сама система преступлений, приводится их классификация.

Закрепляется роль процессуального права, в то же время происходит закрепление правового положения системы следственных органов и органов розыска. Земские соборы начинают впервые созываться с конца 16 в. В результате проведения правовой работы земскими соборами принимается несколько важных нормативно-законодательных актов в области правового положения населения.

В период становления Древнерусского государства как сословно-представительской монархии внедряется приказная система управления. Развитие системы местного самоуправления приходится на период с конца 15 в.¹

Именно тогда начинается создание системы губных учреждений, к 17 в. к земским и губным органам добавляются воеводы. В 16 в. происходит целая череда реформа по инициативе Ивана Грозного.

Как результат его деятельности необходимо отметить усиление положения и роли центральной власти. В 1550 г. принимается новый Судебник, устанавливается новый состав преступления. В 1649 г. происходит принятие Соборного уложения, в результате вносятся нововведения в систему гражданского и уголовного права. Сословные реформы продолжились с приходом к власти Петра Великого, что создано предпосылки к возникновению в России абсолютной монархии.

В 18 в. принимается табель о рангах, создается новый орган законодательной власти - Сенат, который берет на себя функции высшего административного, судебного и законодательного органа.

Происходят реформы в системе центрального и местного управления, в конце 18 в. издаются жалованные грамоты для дворянства, в период абсолютной монархии происходит окончательное закрепощение крестьян. В это же время происходит реформа судебной системы и полицейских органов².

К 19 в. происходят изменения в системе государственного аппарата, принимается несколько важных законов, направленных на кодификацию российского законодательства. В 1833 г. происходит принятие Свода законов, немногим позднее издается Уложение о применении исправительных и уголовных наказаний.

¹ Austin J. Lectures on Jurisprudence or the philosophie of Positive Law. 4 th ed. London, 2013. Vol. 1. P. 177.

² Сергеевич В.И. Задача и метода государственных наук: Очерки современной политической литературы. М., 2014. С. 34.

К концу 19 в. создаются предпосылки к проведению крестьянской реформы, что в конечном итоге приводит к отмене крепостного права.

В начале 20-го в. происходят очередные изменения в государственной системе, устанавливаются принципы самодержавия. После революции 1917 г. создаются предпосылки для создания буржуазного государства, в период советской власти развитие системы права происходит в соответствии с принципами социализма. На новом этапе развития России страна продолжает развивать свою правовую систему, опираясь на возможности и принципы федерализма.

Содержание

Карнаушенко Л.В. Социально-онтологическое измерение правоотношений.....	3
Плотников В.В. Идеальный и ситуативный аспекты права.....	9
Пушкарев Е.А. Административные функции Российского государства: перспективы трансформации на современном этапе.....	13
Абдуллоев А.Р. Институт Уполномоченного по правам ребенка – элемент системы охраны прав и свобод личности в Республике Таджикистан.....	16
Грицай В.В. Внутренние миграционные процессы в современной России и проблемы их оптимизации.....	19
Кудрявцев И.В. Право военнослужащих на обеспечение жилыми помещениями специализированного жилищного фонда и право на приобретение жилья: возможности реализации в современной России.....	24
Лавринович К.И. Полиция и гражданское общество: новые грани взаимодействия в правовом государстве.....	28
Лясович Т.Г. Об опыте трансформации системы органов правопорядка в России в 1917 году.....	37
Матвеев А.В. Структура службы наружного наблюдения в Заграничной агентуре Департамента полиции МВД Российской империи.....	43
Савельева М.В. Права собственников помещений на общее имущество в многоквартирном доме.....	47
Семенова О.В. Место и роль правотворчества в механизме правового регулирования.....	50
Тарасов Н.К. Российские полицейисты конца XIX – начала XX века о природе и назначении государственного принуждения.....	52
Чукаев Т.О. Органы внутренних дел как субъект реализации функций государства.....	58
Швец А.А. Гражданские права и свободы в Российской Федерации.....	63
Шеуджен Н.А. Экскурс в историю государства и права России через призму политических и правовых институтов.....	66

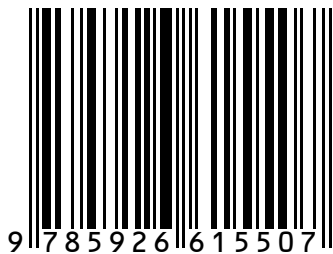
Научное издание

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Сборник научных статей

В авторской редакции
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1550-7



Подписано в печать 18.11.2019. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 4,2. Тираж 100 экз. Заказ 848.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.