

International Journal of  
CONSTITUTIONAL  
AND  
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

3  
2019

No 3

IJCSL

2019

**Editorial Board**

*Chairman of editorial board*

**B.S. Ebzeev,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored worker of science of the  
Russian Federation, honored lawyer of  
the Russian Federation

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

*Editor-in-Chief*

**V.O. Luchin,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored worker of science of the  
Russian Federation, honored lawyer  
of the Russian Federation

**В.О. Лучин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный деятель  
науки РФ, заслуженный юрист РФ

*Members of the Editorial Board*

**G.A. Vasilevich,**  
doctor of legal sciences,  
professor (Republic of Belarus)

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

**S.N. Baburin,**  
doctor of legal sciences, professor

**С.Н. Бабурин,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.M. Velichko,**  
doctor of legal sciences, honored  
lawyer of the Russian Federation

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

**V.I. Grishin,**  
doctor of economic sciences,  
professor

**В.И. Гришин,**  
доктор экономических наук,  
профессор

**G.S. Gurbanov,**  
doctor of legal sciences, professor

**Г.С. Гурбанов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**M.L. Davydova,**  
doctor of legal sciences, professor

**М.Л. Давыдова,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.V. Demetrashvili,**  
doctor of legal sciences, professor

**А.В. Деметрашвили,** доктор  
юридических наук, профессор

**A.A. Ivanov,**  
doctor of legal sciences

**А.А. Иванов,**  
доктор юридических наук

**O.G. Karpovich,**  
doctor of political sciences, doctor of  
legal sciences, professor

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

**Редакционная коллегия**

**R. Kvaratskheliya,**  
doctor of legal sciences, professor

**Р. Кварацхелия,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**O.Yu. Kokurina,**  
doctor of legal sciences

**О.Ю. Кокурина,**  
доктор юридических наук

**V.A. Kruglov,**  
doctor of legal sciences, professor

**В.А. Круглов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**R.A. Kurbanov,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

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

**V.P. Malakhov,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored worker of science of the  
Russian Federation

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

**N.V. Mikhaylova,**  
doctor of legal sciences, professor

**Н.В. Михайлова,**  
доктор юридических наук, профессор

**R.S. Mulukaev,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored worker of science of the  
Russian Federation

**Р.С. Мулукаев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки РФ

**V.V. Nevinsky,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation, corresponding member  
of the Siberian office of Academy of  
Sciences of the higher school of the  
Russian Federation

**В.В. Невинский,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ,  
член-корреспондент Сибирского  
отделения Академии наук высшей  
школы Российской Федерации

**Sh.M. Nuradinov,**  
doctor of legal sciences, professor

**Ш.М. Нурадинов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.V. Oksamytny,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

**В.В. Оксамытный,**  
доктор юридических наук,  
профессор,  
Заслуженный юрист РФ

**A.A. Opaleva,**  
doctor of legal sciences, professor

**А.А. Опалева,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.M. Osavelyuk,**  
doctor of legal sciences, professor

**А.М. Осавелюк,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.S. Prudnikov,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

**А.С. Прудников,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ

**T.M. Pryakhina,**  
doctor of legal sciences, professor,

**Т.М. Пряхина,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.E. Safonov,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

**В.Е. Сафонов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ

**N.I. Utkin,**  
doctor of legal sciences, professor,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

**Н.И. Уткин,**  
доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный юрист РФ

**A.G. Khabibulin,**  
doctor of legal sciences, professor

**А.Г. Хабибулин,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**E.N. Khazov,**  
doctor of legal sciences, professor

**Е.Н. Хазов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**N.M. Chepurnova,**  
doctor of legal sciences,  
professor, honored lawyer  
of the Russian Federation

**Н.М. Чепурнова,**  
доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный юрист РФ

**V.I. Chervonyuk,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**В.И. Червонюк,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**L.T. Chihladze,**  
doctor of legal sciences,  
professor,

**Л.Т. Чихладзе,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**M.L. Davydova**  
doctor of legal sciences

**М.Л. Давыдова**  
Доктор юридических наук

**N.D. Eriashvili,**  
candidate of historical  
sciences, candidate  
of legal sciences,  
doctor of economic sciences,  
professor, laureate of the RF  
Government Prize in the field  
of science and technology

**Н.Д. Эриашвили,**  
кандидат исторических,  
юридических наук,  
доктор экономических наук,  
профессор, лауреат премии  
Правительства РФ  
в области науки и техники

Registration certificate  
404498691

Editor in Chief

*Chairman of editorial board*

**B.S. Ebzeev,**

*doctor of law, professor,  
honoured worker of science  
of the Russian Federation,  
honoured lawyer of the Russian*

*Federation*

**V.O. Lucin,**

*doctor of juridical sciences,  
Professor,  
Honoured science worker  
of Russian Federation,  
Honoured lawyer of the Russian  
Federation*

*Chief Editor*

**E.N. Khazov,**

*doctor of legal sciences, professor*

Deputy editor in chief

**L.t. Chikhladze,**

*doctor of legal sciences, professor*

Scientific secretary

**M.V. Saudakhanov,**

*candidat of legal sciences*

Responsible for the edition

**M.I. Nikitin**

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

**N.D. Eriashvili,**

*candidate of historical sciences, candidate  
of law, doctor of economics, professor,  
laureate of the Russian Federation  
Government prize in Science  
and Technology.*

**E-mail: professor60@mail.ru**

**Representations**

*in Russia:*

V.N. Zakaidze

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

*in Georgia:*

A. Kldeiseli

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)

*in USA:*

D.A. Skhirtladze,

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

MD, MPH +1 215-760-5939

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

*in Israel:*

L.N. Tepman

doctor of economical sciences, professor

3, Tze'Elim, Yokneam

E-mail: tepmn32@list.ru

*Distributed by subscription*

*Index 80682 in catalog*

*of Agency «Rospechat»*

*Editorial staff and external reviewers are  
not responsible for the quality, accuracy  
and correctness of citing of works by their  
authors.*

*Responsibility for the quality, accuracy  
and correctness of citing of works solely  
lies with the*

**www.unity-dana.ru**

**www.niion.org**

## CONTENTS 3/2019

<b>A.M. OSAVELYUK.</b> Constitutional Foundations of the Economic System of Russia	5
<b>B.N. KOMAKHIN, E.N. KHAZOV.</b> Administrative and Legal Modernisation of the Vocational Service Relations of Public Servants in the Exercise of Law Enforcement Activities	9
<b>V.D. SAMOILOV.</b> Constitutional and Legal Basis of Transport Security of Russia	15
<b>S.N. SMIRNOV.</b> Trends in the Social Mobility Mechanism Development in the Russian Empire and their Reflection in the Lawyers' Professional Biographies Z.A. Goryushkin, A.I. Urusov and F.N. Plevako	21
<b>E.A. NIKONOROV, E.T. SIDOROV.</b> Problems of Realization of Legal Norms of the Administrative Regulations on Supervision of Observance by Participants of Traffic by Employees Dorozhno-Patrol Service of Gosavtoinspektsii of the Mia of Russia	25
<b>M.V. BARYSHNIKOV.</b> Some Aspects of the Guarantee of Legal Protection for a Police Officer (on the Example of Administrative Responsibility for Disobeying a Lawful Order of a Police Officer)	29
<b>S.V. KALININA, A.A. MORUKOVA.</b> Legal basis of state financial control in the Russian Federation	32
<b>M.V. BONDARENKO.</b> On Citizen Participation in Road Safety	38
<b>S.V. BUBNOV.</b> Activities of Migration Units of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation to Solve Problems With Facilitated Citizenship for CIS Citizens	43
<b>N.Y. IVLEVA, V.S. KLEMENTYEVA.</b> The Nature of Legal Awareness in the Conditions of the Formation of the Rule of Law	47
<b>A.K. VAHITOV, V.I. SADCHIKOV.</b> Actual Issues of Realization of Social Justice in Labor Relations	50
<b>L.A. LARINA.</b> Features of the Organization of Activity Local Government in the United States	54
<b>Y.V. RASTYAPIN.</b> On the Implementation of the Concept of the State Migration Policy for 2019—2025	63
<b>A.V. BOGDANOV, I.I. IL'INSKIY, E.N. KHAZOV.</b> Migration Processes and the Iripact Organized Ethnic Crime	67
<b>A.V. KONSTANTINOV, E.N. YARMONOVA.</b> Migration Security as a Form of National Security	73
<b>O.A. STROEVA.</b> The Certain Aspects of Administrative Liability of Persons who Involve Minors in Gambling, Vagrancy and Begging	78
<b>A.A. NIKONOROV, E.A. BRAITSEVA.</b> Features of Protection of Honor, Dignity and Business Reputation of Employees of Internal Affairs Bodies in the Procedure of Civil Proceedings	82
<b>E.V. POLIKARPOVA.</b> To the Question of Improving Methods of Preparing Personnel for Police Divisions for Security of the Public Order for the Implementation of the State Migration Policy of the Russian Federation on the Example of Members	85
<b>A.A. VIHLYAEV.</b> Migration integration in Russia problems, trends, prospects	87
<b>G.A. PROKOPOVICH, T.M. KAMOLOV.</b> Interstate Cooperation as an Element of External Ensuring the Sovereignty of the State	90
<b>L.T. CHIKHLADZE.</b> Рецензия на монографию А.М. Осавелюка Церковь и государство	97

## СОДЕРЖАНИЕ 3/2019

Свидетельство о регистрации  
404498691

Председатель  
редакционной коллегии

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

Главный редактор

**В.О. Лучин**,  
доктор юридических наук,  
профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ,  
Заслуженный юрист РФ

Шеф-редактор

**Е.Н. Хазов**,  
доктор юридических наук, профессор

Зам главного редактора

**Л.Т. Чихладзе**  
доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

**М.В. Саудаханов**,  
кандидат юридических наук

Ответственный за издание

**М.И. Никитин**

Главный редактор  
Объединенной редакции

**Н.Д. Эриашвили**  
кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук,  
доктор экономических наук,  
профессор, лауреат премии  
Правительства РФ в области  
науки и техники  
E-mail: professor60@mail.ru

Представительства  
в России:

**В.Н. Закаидзе**  
Генеральный директор  
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»  
123298, Москва,  
ул. Ирины Левченко, д. 1  
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)  
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии:

**А. Клдеисели**  
0177, Тбилиси,  
пр. Александре Казбеги, 44  
Справедливая Грузия  
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)  
E-mail: sama\_saqartvelo@mail.ru

в США: **Д.А. Схиртладзе**,  
штат Пенсильвания,  
г. Хантингдон Вэли,  
ул. Эденкрофт Роуд 3565  
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: **Л.Н. Тепман**  
доктор экономических наук,  
профессор  
Иокнеам, ул. Целим, 8  
E-mail: tepmn32@list.ru

Отпечатано в цифровой типографии  
ООО «Буки Веди»  
на оборудовании Konica Minolta  
105066, Москва, ул. Новорязанская,  
д. 38, стр. 1, пом. IV  
Заказ

Редакция и внешние рецензенты не  
несут ответственности за качество,  
правильность и корректность  
цитирования произведений авторами  
статей.

Ответственность за качество,  
правильность и корректность  
цитирования произведений  
несут исключительно авторы  
опубликованных материалов.

[www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru)  
[www.niion.org](http://www.niion.org)

<b>А.М. ОСАВЕЛЮК.</b> Конституционные основы экономической системы России	5
<b>Б.Н. КОМАХИН, Е.Н. ХАЗОВ.</b> Административно-правовая модернизация профессионально-служебных отношений государственных служащих при осуществлении правоохранительной деятельности	9
<b>В.Д. САМОЙЛОВ.</b> Конституционно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности России	15
<b>С.Н. СМЕРНОВ.</b> Тенденции развития механизма социальной мобильности в Российской империи и их отражение в профессиональных биографиях юристов З.А. Горюшкина, А.И. Урусова и Ф.Н. Плевако	21
<b>Е.А. НИКОНОВ, Э.Т. СИДОРОВ.</b> Проблемы реализации правовых норм административного регламента по надзору за соблюдением участниками дорожного движения сотрудниками дорожно-патрульной службы госавтоинспекции МВД России	25
<b>М.В. БАРЫШНИКОВ.</b> Отдельные аспекты гарантии правовой защиты сотрудника полиции (на примере административной ответственности за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции)	29
<b>С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА.</b> Правовые основы государственного финансового контроля в Российской Федерации	32
<b>М.В. БОНДАРЕНКО.</b> К вопросу об участии граждан в обеспечении безопасности дорожного движения	38
<b>С.В. БУБНОВ.</b> Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России по решению проблем с облегченным предоставлением гражданства для граждан СНГ	43
<b>Н.Ю. ИВЛЕВА, В.С. КЛЕМЕНТЬЕВА.</b> Характер правосознания в условиях формирования правового государства	47
<b>А.К. ВАХИТОВ, В.И. САДЧИКОВ.</b> Актуальные вопросы реализации принципа социальной справедливости в трудовых правоотношениях	50
<b>Л.А. ЛАРИНА.</b> Особенности организации деятельности местного управления в США	54
<b>Ю.В. РАСТЯПИН.</b> О ходе реализации концепции государственной миграционной политики на 2019—2025 г.	63
<b>А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, Е.Н. ХАЗОВ.</b> Миграционные процессы и их влияние на организованную этническую преступность	67
<b>А.В. КОНСТАНТИНОВ, Е.Н. ЯРМОНОВА.</b> Миграционная безопасность как вид национальной безопасности	73
<b>О.А. СТРОЕВА.</b> Отдельные аспекты административной ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие азартными играми, бродяжничеством и попрошайничеством	78
<b>А.А. НИКОНОВ, Е.А. БРАЙЦЕВА.</b> Честь, достоинство, деловая репутация сотрудника органов внутренних дел как правовые категории	82
<b>Е.В. ПОЛИКАРПОВА.</b> К вопросу совершенствования методик подготовки кадров для подразделений полиции по охране общественного порядка в целях реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на примере участковых уполномоченных полиции	85
<b>А.А. ВИХЛЯЕВ.</b> Миграционная интеграция в России: проблемы, тенденции, перспективы	87
<b>Г.А. ПРОКОПОВИЧ, Т.М. КАМОЛОВ.</b> Межгосударственное сотрудничество как элемент внешнего обеспечения суверенитета государства	90
<b>Л.Т. ЧИХЛАДЗЕ.</b> Рецензия на монографию А.М. Осавелюка Церковь и государство	97

## Constitutional Foundations of the Economic System of Russia

### Конституционные основы экономической системы России

**Alexei Mikhailovich OSAVELYUK,**

Doctor of Law, Professor, academician ISA, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Professor of the Department of history and theory of state of the Russian humanitarian University

E-mail: osaveluk@mail.ru

**Алексей Михайлович ОСАВЕЛЮК,**

директор юридических наук, профессор, академик МСА, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры истории и теории государства и права ФИПП ИАИ РГГУ

E-mail: osaveluk@mail.ru

**Для цитирования.** А.М. ОСАВЕЛЮК. Конституционные основы экономической системы России // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 5—8.

---

**Annotation.** The article shows the constitutional foundations of the economic system of Russia and the role in improving the legal regulation of economic relations. The interrelation of the principles that make up the legal basis of this system with their norms and principles of other constitutional foundations is shown. The obligatory connection of principle and moral principles in the sphere of economic relations is emphasized.

**Key words:** constitution, constitutional principles, economic system, private property, economic human rights

**Аннотация.** В статье показаны конституционные основы экономической системы России и их роль в совершенствовании правового регулирования экономических отношений. Показана взаимосвязь принципов, составляющих правовую базу указанной системы с другими нормами и принципами других конституционных основ. Подчеркнута обязательная связь принципов с нравственными началами в сфере экономических отношений.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционные принципы, экономическая система, частная собственность, экономические права человека

---

Обычно под основами в праве понимают систему принципов, то есть систему особых правовых норм, которые по сравнению с иными правовыми нормами имеют императивный характер воздействия на субъектов правоотношений, универсальное содержание и наивысшую юридическую силу.

Императивный характер принципа означает, что его предписание должно быть исполнено только таким образом, как это установлено его содержанием. Универсальное содержание означает, что требования принципа конституционного права распространяют свое руководящее воздействие на всех субъектов

правоотношений, на все виды правоотношений, возникающих в соответствующей сфере и действуют на всей территории государства.

Наивысшая юридическая сила принципа права позволяет с помощью юридических средств (конституционного контроля, судебного решения и т.п.) добиваться реализации его предписаний в том случае, когда имеется противоречие с любой другой нормой права. Другими словами, в случае таких противоречий между указанными нормами права всегда будет действовать норма принципа.

Особое значение в регулировании социальных отношений имеют принципы Конститу-

туции. Поскольку ее положения имеют высшую юридическую силу и прямое действие (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

Не случайно экономическая система Российской Федерации зависит от конституционной основы. Поскольку, из положений главы первой Конституции РФ вытекает: на каких принципах права зиждутся экономические отношения, такая экономика и сложится в государстве. Ученые-конституционалисты предпочитают писать в большей степени о политических<sup>1</sup> или социально-экономических основах<sup>2</sup>. Хотя большее значение имеют именно экономические основы, предопределяющие и социальные и политические отношения. Например, основу экономической системы СССР составляла «социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) собственности и колхозно-кооперативной собственности» (ч. 2 ст. 10 Конституции 1977 г.), обеспечившая монопольное господство государства в экономике Союза ССР.

Основу экономической системы современной России составляют принципы права, заложенные в ст. 8 и 9 Конституции 1993 г. В частности, ст. 8 провозгласила, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Содержание принципов раскрывается в так называемых «рядовых» нормах права. Например, содержание принципа признания и равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности раскрывается в ст. 34—36 Конституции РФ, закрепивших право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности (в том числе на землю). Помимо Конституции РФ

содержание указанного принципа раскрывается в федеральных законах. Например, в Законе «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>3</sup>.

Если говорить о принципе равенства форм собственности на ресурсы, имеющие особое значение для жизни людей и общества, то Конституция РФ придает иной, более значимый аспект равенству форм собственности. Так статья 9 Конституции России провозгласила, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Из указанного вытекает, что это не просто разные формы собственности индивидов, имеющие равный правовой статус и равную защиту, но что эти объекты собственности «используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Другими словами, принцип равенства всех форм собственности на землю и другие природные ресурсы непосредственно связывает с конституционным принципом права народов на самоопределение и обеспечивает материальную основу их существования в России.

Конституционные основы экономической системы России имеют огромное юридическое значение. Оно выражается в определенном иерархическом взаимодействии норм Конституции с нормами других нормативных правовых актов, а также в иерархии норм самой Конституции. Подобная иерархичность позволяет обеспечить единство правового регулирования в этой сфере, а также устранять возможные юридические противоречия между ними, признавая действующими нормы-принципы, имеющие более высокую юридическую силу и т.п.

Первый вид иерархии позволяет выстроить целостную внутренне согласованную со-

подчиненную систему нормативных правовых актов, возглавляет которую Конституция РФ. Все нижестоящие по юридической силе нормативные акты в этой системе должны соответствовать вышестоящим и не противоречить им. В случае возникновения противоречия между ними, коллизия должна разрешаться в Конституционном Суде РФ, а в случае противоречия между законами и иными нормативными правовыми актами — в судах общей юрисдикции (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ).

Второй вид иерархии позволяет обеспечить внутреннее единство и непротиворечивость положений в самой Конституции, в других нормативных правовых актах: положения ст. 8 Конституции РФ закреплением конституционных принципов установили правовую основу деятельности субъектов правоотношений, в рамках которой другие нормы Конституции закрепили основные направления экономической политики государства, а нормы, закрепляющие права и обязанности конкретных субъектов правоотношений в сфере экономики (например, 34—36), установили порядок построения таких отношений. Юридическая сила каждого вида конституционных норм в этой системе распределена по нисходящей линии.

Помимо построения иерархии норм и источников конституционные основы позволяют создать целостную систему правового регулирования. Поскольку посредством универсальности своего содержания принципы не только взаимодействуют друг с другом, но и «связывают» между собой разные виды основ.

На примере рассмотренной нами ст. 9 Конституции России мы видим, что закрепленная в ней одна из экономических основ одновременно является одной из основ права наций на самоопределение. Поскольку она провозгласила, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В целом же правовая основа, с одной стороны, позволяет принимать другие норматив-

ные правовые акты (например, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ), на основе предписаний актов, составляющих правовую основу экономической системы, посредством конкретизации и детализации положений Конституции и законодательства, а с другой стороны, позволяет гражданам и другим субъектам — участникам экономических отношений, ссылаясь на положения правовых основ защищать свои права, добиваться признания не соответствующими Конституции РФ положений других нормативных правовых актов и устанавливать режим конституционности и конституционной законности.

Вместе с тем, хочется подчеркнуть, что в конце XX в., когда принималась Конституция России, можно было бы не ограничиваться только формальным провозглашением юридических формул о равноправии форм собственности, свободе предпринимательства и т.п., а по примеру многих современных государств закрепить в Конституции социальные обременения собственности. Например, в ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 г. установлено, что «собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу»<sup>4</sup>; ст. 33 Конституции Испании 1978 г. закрепила, что признается право на частную собственность и на наследование. Социальная функция этих прав ограничивает их содержание, в соответствии с законами»<sup>5</sup>.

Подобные положения об обременении собственности имеют очень важное значение для таких категорий населения, как безработные, больные, престарелые и др., которые не в состоянии самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни. Принцип социального обременения собственности позволяет обществу и государству аккумулировать средства для предоставления указанным категориям граждан установленного государством минимума выплат и социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и рациональному трудоустройству, объем, виды и качество которых должны обеспечить необходимое развитие личности и подго-

товку к самостоятельной жизни. Этот принцип предусматривает сбалансированность целей и возможностей реализации социальной политики.

Другими словами, на уровне принципов в обязательном порядке должна быть тесная взаимосвязь и взаимодействие морали и права. Подобная взаимосвязь «оживляет» право, «очеловечивает» его. Позволяет праву реально выполнять свою роль социального регулятора общественных отношений.

### Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс: в 2 т. 5-е изд. перераб. и доп. Т. 1. М., 2014.

2. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Прогресс, 2014.

3. *Осавельюк А.М.* Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». Секция Конституционное и муниципальное право. М.: Проспект, 2014. С. 28—35.

4. *Осавельюк А.М., Тутханян Г.А.* О роли правовых основ в деятельности социального государства в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 5. С. 34—37.

---

<sup>1</sup>*Авакьян С.А.* Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс: в 2 т. 5-е изд. перераб. и доп. Т. 1. М., 2014. С. 345—351; *Осавельюк А.М.* Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. V Международная научно-практич. конфер. «Кутафинские чтения». Секция Конституционное и муниципальное право. М.: Проспект, 2014. С. 28—35.

<sup>2</sup> *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Прогресс, 2014. С. 146—149; *Осавельюк А.М., Тутханян Г.А.* О роли правовых основ в деятельности социального государства в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 5. С. 34—37.

<sup>3</sup> ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

<sup>4</sup>[https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru)

<sup>5</sup><http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> № 12

## Administrative and Legal Modernisation of the Vocational Service Relations of Public Servants in the Exercise of Law Enforcement Activities

### Административно-правовая модернизация профессионально-служебных отношений государственных служащих при осуществлении правоохранительной деятельности

**Boris Nikolaevich KOMAKHIN,**

Honored employee of the internal Affairs bodies of the Russian Federation, Professor of the Department of administrative law of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikotya, doctor of law

**E-mail:** komakhin@yandex.ru

**Борис Николаевич КОМАХИН,**

Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, профессор кафедры административного права Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

**E-mail:** komakhin@yandex.ru

**Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,**

doctor of law, professor, professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Евгений Николаевич ХАЗОВ,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Для цитирования.** Б.Н. КОМАХИН, Е.Н. ХАЗОВ. Административно-правовая модернизация профессионально-служебных отношений государственных служащих при осуществлении правоохранительной деятельности // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 9—14.

---

**Annotation.** The article deals with the innovation and service legal relations in the public service. The effective professional and service activity on modernization of administrative activity is analyzed. The administrative and legal modernization of personnel policy of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation is structurally presented. The proposed doctrine of innovatisation of performance in the internal Affairs bodies.

**Key words:** state, power, innovation, modernization, law enforcement, Ministry of internal Affairs of the Russian Federation, personnel policy, legal relations

**Аннотация.** В статье рассмотрены инновационно-служебные правоотношения на государственной службе. Проанализирована эффективная профессионально-служебная деятельность по модернизации управленческой деятельности. Структурно представлена административно-правовая модернизация кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации. Предложена доктрина инноватизации служебной деятельности в органах внутренних дел.

**Ключевые слова:** государство, власть, инновация, модернизация, правоохранительная деятельность, министерство внутренних дел РФ, кадровая политика, правоотношения

---

Одним из важнейших направлений в гуманитарной научной деятельности при осмыслении юридических свойств государства в правоохранительной сфере, является ее ста-

новление и развитие [1]. Вместе с тем в механизме государственной власти особое место занимают правоохранительные органы, которые располагают большими полномочиями

и множеством средств, служащих делу укрепления законности и правопорядка, противодействия преступности и правонарушениям, защите личности, охране прав и свобод человека и гражданина [2].

Существенная часть в осуществлении правоохранительной деятельности, т.е. непосредственной охраны законности и обеспечение правопорядка, государственной безопасности [3], защиты общества, государства от противоправных посягательств, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отведена правоохранительным органам, которые уполномочены решать такие вопросы [4]. Однако, в действующем законодательстве понятия «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность» нераскрыты. Так в ст. 72 Конституции РФ лишь отмечается, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат. Таким образом можно сделать вывод, что кадры правоохранительных органов, прежде всего являются кадрами органов исполнительной власти, хотя правоохранительная функция государства реализуется не только в рамках деятельности органов исполнительной власти, но и законодательной и судебной, которые созданы в основном или главным образом для осуществления правоохранительной деятельности [5].

Характеризуя понятие «правоохранительная деятельность», важно отметить, что в него нередко вкладывается различное содержание связанное с судом, прокуратурой, полицией, таможней, войсками национальной гвардии РФ и др. [6]. Для одних специалистов-практиков данная деятельность — это то, что делается компетентными государственными органами в сфере борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. В таком случае, поддержание правопорядка и борьба с преступностью являются основной целью правоохранительной деятельности. Для других — это обеспечение общественного порядка в общественных местах, на улицах, контроль над правильным проведением массовых

мероприятий и т.д. Данные подходы нельзя признать правильными, поскольку они (каждый в отдельности) существенно сужают суть рассматриваемого нами вида деятельности. В целом сфера охраны права значительно шире, чем сфера борьбы с преступностью или нарушениями общественного порядка [7].

Таким образом, следует сделать вывод, что правоохранительная деятельность органов исполнительной власти осуществляется уполномоченными государственными органами, относящимися к военизированным формированиям посредством уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной и административно-юрисдикционной деятельности, сопряженной с применением мер юридического воздействия к нарушителям в строгом соответствии с законом и соблюдением определенных законом процедур, в целях обеспечения законности и правопорядка [8].

Общеизвестно, что правоохранительная деятельность требует специальной квалификации и подготовки осуществляющих ее лиц. В этой связи нормативно устанавливается, что в целях укомплектования органов внутренних дел высококвалифицированными специалистами Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет профессиональную подготовку сотрудников, которая включает: специальное первоначальное обучение; периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; подготовку специалистов в учебных заведениях; повышение квалификации; переподготовку.

При этом организация и содержание профессиональной подготовки определяются самим Министерством внутренних дел России. Профессиональная подготовка, грамотно осуществляемое обучение сотрудников полиции является одной из важнейших проблем и одним из приоритетных направлений деятельности полиции на сегодняшний день. Изменения, которые произошли и происходят практически во всех сферах жизни общества, требуют новых профессиональных знаний и умений [9].

На наш взгляд, административно-правовая модернизация кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в контексте Стратегии инновационного развития Российской Федерации может быть структурно представлена в следующем виде:

- теорико-методологические основы модернизации служебно-правоохранительных отношений на этапе реализации концепции кадровой политики МВД России и стратегии развития служебной деятельности;
- единство теории практики регулирования правоохранительной службы в Концепции кадровой политики МВД России в контексте стратегии инновационного развития; административно-правовое и информационное содержание целей, принципов и задач модернизации правоохранительной службы в системе МВД России;
- административно-аналитическое обеспечение работы с личным составом органов внутренних дел;
- модернизация в системе правоохранительной службы — правовое средство инновационного развития кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- правовое обеспечение модернизации правоохранительной службы: содержание и направления кадровой политики МВД России; правоохранительной службы: кадровый потенциал органов внутренних дел и кадровые ресурсы МВД России;
- расширение состава субъектов и объектов кадровой политики МВД России и повышение качества служебно-правоохранительных отношений;
- правовые инновации в организации выполнения кадровой политики МВД России;
- административно-правовые условия возникновения новых правоотношений в системе правоохранительной службы на основе кадровой политики МВД России,

в соответствии со стратегией инновационного развития России;

- административно-правовой процесс формирования новых служебно-правоохранительных отношений: теория и практика органов внутренних дел;
- концепция кадровой политики МВД России в системе административно-правового и инновационного обеспечения стратегии развития правоохранительной службы;
- совершенствование правового обеспечения развития служебно-правоохранительной деятельности на основе Стратегии инновационного развития;
- кадровая политика и профилактика интересов на правоохранительной службе;
- стратегическое развитие юридической ответственности в процессе кадровой, организационно-штатной работы с личным составом, профессиональной подготовки, нормативно-правового и морально-психологического обеспечения кадров;
- для планирования устойчивого карьерного роста кадрового состава МВД необходимо внедрить на службе механизмы стратегического кадрового планирования и унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти. Стратегическое кадровое планирование обязательно должно включать в себя методику оценки деятельности сотрудников органов внутренних дел. Причем, принципы оценки должны формироваться, исходя из современных запросов общества и государства.

Как видно, не вдаваясь в подробный анализ каждой из составляющих доктрины инноватизации служебной деятельности в органах внутренних дел, можно четко обозначить лишь содержание политики в кадровой работе МВД России [10]. В нее входят: принципы и правовые основы модернизации службы; совершенствование порядка поступления и увольнения со службы; обновление статуса должности рядового и начальствующего со-

става; специальные звания сотрудников; их права и обязанности; инноватизация прохождения службы, включая ее особые случаи, связанные с переводом в другую местность и откомандированном в распоряжение органов государственной власти; специальные льготы, гарантии и компенсации; медицинское и материально-техническое обеспечение сотрудников; денежное довольствие, вопросы служебной дисциплины в органах внутренних дел; пенсионное обеспечение и другие, вплоть до погребения умерших сотрудников органов внутренних дел.

Успешное решение задач, стоящих перед органами внутренних дел, во многом зависит от уровня подготовки личного состава. Готовность к правомерному и решительному применению мер принуждения для охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, умение тактически грамотно действовать в различных ситуациях при пресечении преступлений и административных правонарушений достигается прежде всего уровнем организации профессиональной подготовки.

Следует отметить также, что отождествление правоохранительной деятельности и военной службы вряд ли следует расценивать однозначно положительно. Однако в современных условиях острой борьбы с терроризмом такой подход представляется оправданным.

В целом первой значимой и на деле реализованной тенденцией реформирования службы правоохранительных органов стало ее всемерное сближение с материальными условиями службы федеральных государственных служащих. В результате происшедшего и введения компенсаций за коммунальные услуги (статья 2 Федерального закона) доходы отдельных сотрудников правоохранительных органов, согласно принятым табелям приравнивания должностей и специальных званий, даже превысили доходы аналогичных категорий федеральных государственных служащих, чего не наблюдалось уже многие годы [11].

Предпринятые меры не имеют характера единовременного акта, а действуют постоянно,

выдерживая установленные пропорции как в отношении военнослужащих, так и федеральных государственных служащих. Это следует из части 5 статьи 1 анализируемого Федерального закона, где установлено, что размеры окладов по типовым штатным должностям, окладов по специальным званиям сотрудников и дополнительных выплат определяются Правительством Российской Федерации по представлению руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти с соблюдением условия их единства с основными нормами денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Кроме того, размеры окладов по другим (нетиповым) штатным должностям сотрудников устанавливаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти применительно к размерам окладов по типовым штатным должностям, определяемым Правительством Российской Федерации [12].

При повышении (индексации) размеров денежного содержания федеральных государственных служащих одновременно в той же пропорции повышаются (индексируются) размеры денежного довольствия сотрудников в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации [13].

Еще одна важная тенденция, характеризующая продолжающиеся реформы и модернизацию государственной службы, также обозначена в рассматриваемом Федеральном законе от 30 июня 2002 года № 78-ФЗ. Она заключается в частичном использовании сложившегося института федеральной государственной (гражданской) службы в правоохранительных органах.

Статьей 3 Федерального закона разрешено вводить отдельные должности федеральной государственной службы и бюджетной сферы вместо должностей рядового и начальствующего состава в пределах штатной численности соответствующих правоохранительных органов [14].

При этом установлены гарантии социальной защиты переводимых на иные условия службы сотрудников. Среди них: в случае уменьшения

ежемесячного денежного содержания (заработной платы) указанных лиц с учетом иных выплат по сравнению с ранее получаемым этими лицами месячным денежным довольствием им выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере, соответствующем уровню снижения дохода, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. За указанными лицами и членами их семей сохраняется право на бесплатное медицинское обслуживание, а также на санаторно-курортное обеспечение в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими вопросы прохождения службы в федеральных органах налоговой полиции и таможенных органах Российской Федерации в части, касающейся медицинского обслуживания и санаторно-курортного обеспечения сотрудников указанных органов и членов их семей [15].

Таким образом, все инновационно-служебные правоотношения на государственной службе могут быть обозначены общим термином «эффективная профессионально-служебная деятельность по модернизации управленческой деятельности».

Помимо этой очевидной структуризации, исходя из разнообразия видов служебной деятельности, можно говорить о выделении групп информационных правоотношений, связанных с поступлением на государственную службу, аттестацией, присвоением классов чинов, воинских и специальных званий и дипломатических рангов, социально-партнерских отношений и т.д. [16].

По характеру обязанностей стороны инновационно-служебной деятельности подразделяются на активные и пассивные. В активных служебных правоотношениях обязанность заключается в необходимости совершить определенные действия в пользу управомоченного, в пассивных — напротив, она сводится к воздержанию от нежелательного для другой стороны поведения. К первому виду служебных правоотношений относятся все правоотношения инновационного содержания, связанные с реализацией государственными и муниципальными

служащими своих должностных полномочий. Пассивные служебные правоотношения возникают, например, при публичном соблюдении государственными и муниципальными служащими закрепленных законодательством разрешений и запретов [17].

По времени существования инновационно-служебные правоотношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности, могут быть разделены на кратковременные и долговременные. Поскольку характерной чертой служебных правоотношений является их стабильный характер, они чаще всего носят долговременный характер. В то же время в силу различных причин могут существовать и кратковременные инновационно-служебные правоотношения. Так, нередко кратковременными являются служебные правоотношения, возникающие в ситуациях, когда гражданин принимается на службу для замещения временно отсутствующего служащего [18].

Важным является разделение инновационно-служебной деятельности на регулятивные и охранительные. В настоящее время законодательство, регулирующее именно охранительные служебные отношения, развивается активно в связи с необходимостью противодействия коррупционным проявлениям на государственной службе. В силу модернизации инновационные и прежде всего новые информационно-служебные правоотношения, возникающие в ходе разработки и осуществления модели развития служебной деятельности, требуют отдельного рассмотрения.

#### Список литературы

1. *Маляев С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К.* Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное).
2. *Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И.* Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Москва, 2017.
3. *Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Комахин Б.Н., Воробьев В.Ф., Зин*

ченко Е.Ю., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Основы теории национальной безопасности. Москва, 2017

4. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Основы национальной безопасности. Учебник / Москва, 2018.

5. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белонский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Конституционное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное).

6. Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Ни. У., Харламов С.О., Хазов Е.Н. Органы государственной власти в Российской Федерации в таблицах и схемах. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.

7. Комахин Б.Н. Сущность правовых основ деятельности государственных служащих: концептуальные подходы инновационного государства. Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 75—78.

8. Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Зырянов С.М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В.Р., Маркина Э.В., Потугаев Ю.И., Хадисов Г.Х., Эриашвили Н.Д. и др. (всего 30 человек) Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры, под общей редакцией А.В. Зубача. М.: ООО «Издательство Юрайт», 2019

9. Коблов Ф.Ч., Хадиков Р.Ш. К вопросу о совершенствовании профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел в период прохождения обучения в образовательных организациях МВД России // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 47. С. 15—19. URL: <http://e-koncept.ru/2016/76574.htm>

10. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государ-

ственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 3—15

11. Федеральный закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ» О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы).

12. Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

13. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

14. Федеральный закон № 247-ФЗ от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» Источник: <https://semejnyjurist.ru/socialnye-garantii-sotrudnika-policii.html>

15. Приказ МВД России от 31 марта 2015 г. № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации»

16. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 июня 2009 г. N 490 г. Москва «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

17. Комахин Б.Н. Информационное и инновационное общество и процесс развития государственной службы. NB: Административное право и практика администрирования. 2014. № 1. С. 32—45.

18. Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития государственно-служебной деятельности в контексте политики модернизации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. Москва, 2015

## Constitutional and Legal Basis of Transport Security of Russia

### Конституционно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности России

**Vasily Dmitrievich SAMOILOV,**  
doctor of pedagogy, professor, professor Institute of Economics and culture

**E-mail:** vas.samoylow2016@yandex.ru

**Василий Дмитриевич САМОЙЛОВ,**  
доктор педагогических наук, профессор, профессор ЧОУ ОВО «Институт экономики и культуры»

**E-mail:** vas.samoylow2016@yandex.ru

**Научная специальность:** 12.00.02 — Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право

**Для цитирования.** В.Д. САМОЙЛОВ. Конституционно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности России // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 15—20.

---

**Annotation.** Constitutional and legal basis of transport security (on the example of the interior Ministry of Russia).

**Аннотация.** Конституционно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности (на примере органов внутренних дел МВД России).

**Key words:** constitutional and legal framework, transport security, internal affairs bodies

**Ключевые слова:** конституционно-правовые основы, транспортная безопасность, органы внутренних дел

---

Для исследования конституционно-правовой основы обеспечения транспортной безопасности (далее — ТБ) на основе изучения источниковой базы избран следующий алгоритм: а) анализ конституционно-правовых основ деятельности МВД России в области обеспечения ТБ (на примере ОВД); б) по результатам анализа обосновать условия и необходимость усовершенствования конституционно-правовых основ оперативно-служебной деятельности ОВД в области ТБ.

**1. Анализ конституционно-правовых основ деятельности ОВД в области обеспечения транспортной безопасности РФ**

В системе обеспечения безопасности РФ как государства [1, ст. 13] решающая направляющая роль принадлежит органам государственной власти (далее — ОГВ). Под руководством Президента РФ системообразующим ОГВ в сфере обеспечения безопасности РФ является Совет безопасности (Совбез РФ),

который реализует: а) идею обеспечения безопасности РФ в системе превентивно-упреждающих мер; б) полномочия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и органов исполнительной власти (ОИВ) субъектов РФ в сфере безопасности.

Правительство РФ обладает полномочиями для государственно-правового регулирования всех видов государственной безопасности, за исключением конституционной безопасности [1, ст. 110, 114; 10, С. 19].

Социальные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения общественной и личной безопасности граждан в процессе деятельности ОВД, избран объектом исследования *Б.П. Кондрашов* [4]. Предметом исследования им определена организационно-правовая основа обеспечения общественной безопасности, деятельность субъектов безопасности, а именно ОВД по обеспечению ее административно-правовыми средствами. По его

мнению, сущность общественной безопасности — это система общественных отношений, урегулированных нормами права в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и иных противоправных деяний,

нарушений порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из свободного гражданского оборота, от негативных явлений социального, природно-техногенного характера (табл. 1).

Таблица 1. Оценка угроз для обеспечения транспортной безопасности РФ

<i>Виды угроз ТБ</i>	<i>Основные угрозы ТБ</i>
1. В автомобильном транспорте:	<p>Массовая автомобилизация населения (рост автотранспорта и неопытных водителей) при плохом техсостоянии автопарка</p> <p>Неразвитость и низкое техническое состояние автодорог</p> <p>Моральная устарелость выпускаемых средств автотранспорта</p> <p>Низкий потребительский спрос населения, не стимулирующий выпуск современных и оснащенных пассивными и активными устройствами безопасности транспортных средств</p> <p>Коррупционированность государственных органов в части подготовки водителей, выдачи водительских прав, техосмотра АТС, регулирования дорожного движения, предупредительно-воспитательных санкций</p> <p>Недостаточное финансирование Росавтодора</p>
	<p>Низкая дисциплинированность водителей и пешеходов</p> <p>Недобросовестная конкурентная борьба в зарубежных странах с российскими автоперевозчиками и их недостаточная защищенность</p> <p>Недостаточная согласованность действий транспортной инспекции, ГИБДД, ВАИ, таможенных и иных служб</p> <p>Несовершенство технических средств организации дорожного движением и нормативно-правового обеспечения автотранспортной и дорожной деятельности (строительство, реконструкция, ремонт)</p>
2. В ж/д транспорте	<p>Сокращение бюджетного финансирования</p> <p>Несоблюдение правил технической эксплуатации пути и подвижного состава при необоснованном закрытии малодеятельных линий</p> <p>Сохранение террористических угроз</p> <p>Неадекватное управление тарифами на тяговые энергетические ресурсы, снижающее рентабельность ж/д транспорта</p> <p>Моральная устарелость техники и технологии ж/д перевозок</p>
3. На воздушном транспорте	<p>Непоследовательность реформ управления воздушным движением, организации летной работы, поддержания летной годности гражданских воздушных судов, обеспечения полетов</p> <p>Снижение количества аэропортов</p> <p>Высокая степень износа и старения воздушных судов и иного оборудования действующих аэропортов и аэродромов</p>
	<p>Сокращение парка воздушных судов, установка на них некондиционных запасных частей и агрегатов</p> <p>Высокая вероятность террористических актов</p> <p>Незавершенность формирования законодательной базы транспортной безопасности на авиатранспорте, категорирования транспортных объектов и транспортных средств по степени уязвимости</p> <p>Недостаточность собственных средств авиаперевозчиков для выполнения всех мероприятий по обеспечению ТБ</p>

4. На водном (морском и речном) транспорте	Сокращение внутренних судовых водных путей на 18% Высокий износ гидротехнических сооружений со сроком эксплуатации 40—60 и более лет, приближающийся к критическому Резкое сокращение капиталовложений в реконструкцию и модернизацию гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности Преобладание мелких компаний среди хозяйствующих субъектов Отставание в технологической модернизации флота и портов Отсутствие должных процедур транспортного надзора в портах и на судах; четкого правового порядка выдачи российским судам под управлением иностранных компаний мобилизационных заданий, порядок их отзыва, привлечения плавсостава и его спецподготовка; мер защиты российского морского перевозчика на мировых маршрутах, стимулирования российских грузовладельцев фрахтовать российские суда, вести судовой ремонт на российских судоремонтных заводах Низкий уровень бюджетного финансирования закупок новых судов
5. На городском электротранспорте	Недостаточность собственных средств хозяйствующих субъектов для обеспечения транспортной безопасности, технических средств досмотра и дистанционного контроля пассажиропотока Моральный и физический износ парка транспортных средств Низкий уровень контроля технического состояния транспортных средств Дефицит линейных сотрудников охраны

Непосредственно актуальные вопросы государственно-правового регулирования транспортной безопасности и роли ОВД в ее обеспечении представлены, во-первых, в действующих нормативных правовых актах (далее также — НПА), во-вторых, в научных публикациях и трудах.

Так, *Костенников М.В., Трофимов О.Е.* считают, что распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. «О транспортной стратегии Российской Федерации» не обеспечило повышение уровня безопасности транспортной деятельности, в первую очередь на автомобильном и воздушном транспорте, в том числе потому в ДТП ежегодно погибало 23,5 человека из 100 тыс. населения, хотя в странах Евросоюза такой показатель был в два с лишним раза меньше (9—10 человек) [5, С. 18—52].

По мнению указанных авторов, так как целью административно-правового регулирования в области транспорта является формирование транспортной системы, то она должна гарантировать удовлетворение потребностей в перевозках пассажиров и грузов, социальные, оборонные, природоохранные и иные требования. В связи с этим необходима структурная перестройка для усиления государст-

венного регулирования в части снижения транспортных издержек в цене продукции, определения экономически обоснованных тарифов, повышение конкуренции между транспортными предприятиями.

По нашему мнению, приоритеты административной деятельности ОВД по обеспечению общественной безопасности в РФ отражают ее структуру: а) личная и общественная безопасность граждан РФ на улицах и в иных общественных местах; б) *транспортная безопасность* (дорожного движения); г) пожарная безопасность; д) безопасность в условиях чрезвычайной ситуации, пути повышения эффективности этих направлений административной деятельности ОВД на принципе законности (табл. 2).

Итак, транспортная безопасность — это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС) от актов незаконного вмешательства [2, ст. 1 п. 9]. Но основные задачи должностных лиц ОВД в комплексе мер по ОТБ охватывают все виды безопасности: общественную, экологическую, информационную, военную, экономическую, миграционную и демографическую [10] (табл. 3).

Таблица 2. Сущность и содержание понятий в деятельности ОВД по ОТБ

С.В. Проценко об угрозах ТБ, их классификации [7]	Угрозы общего типа: физический износ и моральная «усталость» ТС, путей сообщения, недостаточная подготовка экипажа, персонала транспортных объектов <a href="http://enotabene.ru/al/article_10134.html">http://enotabene.ru/al/article_10134.html</a> — 11 в зависимости от источников возникновения (угрозы технико-технологического, ... характера)
Б.Н. Дудышкин ОТБ на два блока защиты от угроз	Обеспечение безопасности эксплуатации транспорта и обеспечение безопасности от актов незаконного вмешательства в ОТИ и ТС
Н.Ф. Попова о сущности и задачах ТБ	«...законодательное определение ТБ подразумевает только защищенность ТС от актов незаконного вмешательства, т.е. от терактов. На практике больший вред жизни, здоровью граждан приносят транспортные катастрофы, вызванные различными техническими неисправностями ТС (отказ тормозных систем, двигателя и т.д.), «человеческим фактором», т.е. нарушением правил безопасной эксплуатации со стороны водителей ТС»  <i>Транспортная безопасность</i> — это состояние защищенности транспорта и транспортной инфраструктуры, потребителей транспортных услуг (пассажиров) от различного рода угроз (природного и техногенного характера), актов незаконного вмешательства, направленная на бесперебойное и эффективное функционирования различных видов транспорта
Н.Ф. Попова «безопасность на транспорте» и «транспортная безопасность» тождественны	Необходимо расширить содержание законодательного понятия «транспортная безопасность» с учетом угроз ее обеспечению. Так, транспортная безопасность — это состояние защищенности ОТИ и ТС от угроз, обусловленных актами незаконного вмешательства; различными техническими неисправностями (износом) этих средств, нарушениями правил безопасной их эксплуатации
С.М. Зырянов и В.И. Кузнецов [3]	Безопасность на транспорте — состояние защищенности от угроз, обусловленных техническим состоянием ТС и ОТИ; нарушениями правил движения и эксплуатации операторами ТС; вмешательством в функционирование объектов транспорта извне. Первые два вида безопасности — техническая безопасность (статика) и безопасность движения и эксплуатации ТС, или технологическая безопасность (динамика), последний — ТБ
Степаненко Ю.В. о содержании понятий	Понятия «безопасность на отдельных видах транспорта», «авиационная безопасность», «безопасность на воздушном транспорте», производные понятия, соотносимые с понятиями «ТБ» или «безопасность на транспорте» как часть и целое

Таблица 3. Основные задачи ОВД и комплекс мер по ОТБ

<i>Основные задачи ОТБ</i>	<i>Комплекс мер</i>
Нормативное правовое регулирование в области ОТБ	Установление правового режима функционирования транспорта и ОТИ
Определение угроз совершения актов незаконного вмешательства	Установление комплекса технических регламентов и стандартов в сфере функционирования транспорта и ОТИ
Оценка уязвимости ОТИ и ТС	Установление разрешительной системы функционирования транспорта и ОТИ
Категорирование ОТИ и ТС	Осуществление контрольно-надзорной деятельности
Разработка и реализация требований по ОТБ	Установление мер юридической ответственности за нарушение порядка эксплуатации ТС и ОТИ
Разработка и реализация мер по ОТБ	Защита транспорта и ОТИ от незаконного вмешательства и актов терроризма
Подготовка специалистов ОТБ	Защита транспорта и ОТИ с помощью страхования
Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области ОТБ	Создание системы ФОИВ для осуществления контрольно-надзорной, разрешительной, юрисдикционной, нормотворческой деятельности
Информационное, материально-техническое и научно-техническое ОТБ	

**2. Совершенствование конституционно-правовых основ оперативно-служебной деятельности ОВД России**

В Росавтодоре (Федеральном дорожном агентстве) 29 марта 2019 г. состоялось совещание по реализации нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в режиме видеоконференцсвязи с участием представителей Госавтоинспекции МВД России и дорожных ведомств субъектов РФ. По итогам января-февраля 2019 г. количество ДТП на территории РФ снизилось на 1,4 %; число погибших на 5,5%, а число пострадавших (раненых) возросло на 0,3%. В ряде регионов ситуация с обеспечением безопасности дорожного движения неудовлетворительная.

Структурные компоненты нацпроекта представляют федеральные проекты «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», анализ которых показал, что в ряде субъектов РФ инженерно-технические меры повышения безопасности дорожного движения запланированы только в тех местах, где сконцентрированы ДТП, без учета «очагов аварийности». Меры по повышению безопасности дорожного движения ограничены на муниципальных автодорогах, хотя анализ ДТП убеждает в наличии проблем на региональных автодорогах, росте аварий-

ности в темное время суток в пределах населенных пунктов там, где мероприятия по обустройству региональных дорог освещением на 2019 г. не запланированы. При этом, не снижается актуальность наездов на пешеходов из-за роста числа таких ДТП в 11 субъектах РФ (каждый 6-й наезд имел место на пешеходном переходе в пределах населенных пунктов).

Основные направления деятельности ОВД по ОТБ с анализом прав и обязанностей, полномочий должностных лиц в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на ОТИ и ТС не активно рассматривают исследователи. ОТБ значимо для всех стран, включая РФ, в которой проблему усложняют факторы: территория; функционирование всех существующих видов транспорта; географическое положение страны и др. Эффективность деятельности ОВД ОТБ существенно значима для сферы обеспечения общественной безопасности.

Для реализации этих направлений линейные отделы МВД России наделены функциями и полномочиями в части обеспечения безопасности дорожного движения, как одному из основных направлений деятельности полиции, для осуществления которых законом установлены права и обязанности полиции (табл. 4).

**Таблица 4. Обязанности полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения [2, п. 19 ч. 1 ст. 12]**

<i>Обязанности</i>	<i>Содержание нормы (обязанности)</i>
Государственный надзор/контроль	За соблюдением установленных стандартов и технических норм, требований НПА в сфере обеспечения БДД
Регулирование	Дорожного движения
Оформление	Документов о ДТП
Осуществление	Государственного учета основных показателей, отражающие состояние безопасности дорожного движения
Принятие экзаменов	На право управлять автотранспортными средствами (АТС), трамваями, троллейбусами и выдача водительских удостоверений
Регистрация	АТС и прицепов к ним
Выдача	Свидетельств о допуске АТС к перевозке опасных грузов
Сопровождение	ТС по основаниям и в порядке, предусмотренные Правительством
Согласование маршрутов	Крупногабаритных ТС, а в случаях, предусмотренных законом, и тяжеловесных ТС

На МВД России возложено: обеспечение личной безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности; охрана собственности; принятие и реализация мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, админи-

стративных правонарушений; оказание помощи гражданам, должностным и юридическим лицам в защите и осуществлении их законных прав и интересов на ОТИ и ТС. Для обеспечения ТБ исследованы проблемы ее обеспечения и направления деятельности МВД России (табл. 5).

Таблица 5. Основные направления деятельности МВД России в области ТБ

<i>Основные области деятельности</i>	<i>Направления деятельности</i>
Обеспечение безопасности на транспорте	Нормативное правовое
Акты незаконного вмешательства в ТБ	Определение возможных угроз ТБ
Оценка уязвимости ОТИ и ТС	Экспертно-аналитическое, нормативно-правовое
Разделение ОТИ и ТС на категории	
Разработка и осуществление требований по обеспечению ОВД ТБ, а также по обеспечению безопасности на ОТИ и ТС	Обеспечение общественной безопасности государства, в целом, и ТБ, в частности
Подготовка квалифицированных кадров	Образовательное [6, С. 14]

Таким образом, исследование проблемных аспектов оперативно-служебной деятельности МВД России в области их обеспечения должностными лицами транспортной безопасности показало, что основные направления деятельности ОВД по обеспечению ТБ законодательно урегулированы, охватывая многие сферы жизнедеятельности человека и гражданина РФ. В деятельности ОВД возникают (объективно и субъективно) факторы и обстоятельства, негативно влияющие на их реализацию: а) дефицит выделяемых бюджетных средств; б) низкий профессионализм сотрудников из-за нехватки квалифицированных кадров; в) коррупционная составляющая при исполнении рядом сотрудников ОВД своих обязанностей; г) неэффективный контроль/надзор за сотрудниками ОВД; д) возрастающее количество ТС и незарегистрированных АТС.

#### Список литературы

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 4.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

3. Зырянов С.М., Кузнецов В.И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12.

4. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

5. Костенников М.В., Трофимов О.Е. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // Административное право и практика администрирования. 2013. № 9.

6. Пригула В.Н., Зайцев А.Н., Геворкян С.К. Транспортная безопасность // Транспортное право. 2013. № 2.

7. Проценко С.В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 8.

8. Самойлов В.Д. Высшее образование офицеров: проблемы и пути их решения // Военная мысль. 2003. № 5. С. 60—63.

9. Самойлов В.Д. О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. № 3. С. 82—88.

10. Самойлов В.Д. Безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые основы государственной политики. М.: РУСАЙНС, 2019. С. 19.

© С.Н. СМИРНОВ. 2019

**Trends in the Social Mobility Mechanism  
Development in the Russian Empire and their Reflection  
in the Lawyers' Professional Biographies  
Z.A. Goryushkin, A.I. Urusov and F.N. Plevako**

Тенденции развития механизма социальной  
мобильности в Российской империи и их отражение  
в профессиональных биографиях юристов:  
З.А. Горюшкина, А.И. Урусова и Ф.Н. Плевако

**Sergey Nikolaevich SMIRNOV,**

Candidat Sc. (Law), associate professor of the department of Legal Theory of Tver State University,  
director of the Institute of Continuous Education of Tver State University

**E-mail:** Smirnov.SN@tversu.ru

**Сергей Николаевич СМОРНОВ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права Тверского государственного университета,  
директор Института непрерывного образования Тверского государственного университета

**E-mail:** Smirnov.SN@tversu.ru

**Для цитирования.** С.Н. СМОРНОВ. Тенденции развития механизма социальной мобильности в Российской империи и их отражение в профессиональных биографиях юристов З.А. Горюшкина, А.И. Урусова и Ф.Н. Плевако // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 21—24.

---

**Annotation.** The article deals with the organizational and legal mechanism functioning of the individual legal status change in the Russian Empire in XVIII—XIX centuries, including a role of education as the channel of vertical social mobility, using examples from professional biographies of three well-known Russian lawyers.

**Key words:** Russia, person's legal status, education, social mobility, Goryushkin, Urusov, Plevako

**Аннотация.** Рассматриваются вопросы функционирования организационно-правового механизма изменения индивидуального правового статуса в Российской империи в VIII—XIX вв., включая роль образования в качестве канала вертикальной социальной мобильности, с использованием примеров профессиональных биографий трех известных российских юристов.

**Ключевые слова:** Россия, правовой статус человека, образование, социальная мобильность, Горюшкин, Урусов, Плевако

---

Рассмотрение имеющегося отечественного опыта функционирования и модернизации механизма социальной мобильности представляется интересным и актуальным. Заявленная тема выступает в качестве компонента более обширной тематики, связанной с порядком изменения индивидами и социальными группами своего правового статуса и, соответственно, положения в социально-правовой иерархии в обществе.

Настоящее исследование выполнено в рамках историко-правовой науки. В качестве теоретической базы работы использованы труды отечественных и зарубежных философов и теоретиков права, специалистов в области историко-правовой науки, истории, социологии.

В число использованных методов исследования входят формально-юридический, исторический, диалектический и некоторые другие методы, базирующиеся на цивилизационном подходе.

Предметом рассмотрения являются реализованные Российским государством правовые и организационные меры по модернизации механизма изменения индивидами своего правового статуса, а также использование предоставленных возможностей известными деятелями отечественной юриспруденции при подготовке к трудовой деятельности и выстраивании профессиональной карьеры.

В течение периода с конца XVIII в. по конец XIX в. в Российской империи произошло серьезное изменение государственной политики в вопросе изменения правового статуса как индивидами, так и социальными группами. Эти изменения были осуществлены в ходе реформ начала XIX в. и в ходе Великих реформ XIX в. Константой всех изменений на протяжении рассматриваемого в данной работе исторического периода является повышение роли образования в качестве канала вертикальной социальной мобильности.

Государственная политика осуществлялась в условиях взаимодействия различных сфер и различных характеристик жизни общества, включая общественное сознание. Рассмотрение развития общественного сознания не входит в предмет настоящей работы, поэтому мы ограничимся констатацией известного факта постепенного, но неуклонного повышения значения образования и, шире, просвещения, среди ценностей российского общества XVIII—XIX вв. Конкретные примеры приводятся в научных и научно-популярных изданиях<sup>1</sup>.

Весьма значительные изменения государственной политики в России в вопросе вертикальной мобильности произошли в первое десятилетие XIX в. Верховная государственная власть отказалась от практики передачи государственных и удельных крестьян во владение частным лицам, т.е. от практики принудительного понижения правового статуса группам населения. Был выработан механизм коллективной вертикальной социальной мобильности для крепостных крестьян (Указ о вольных хлебопашцах 1803 г.).

Мы акцентируем также внимание на повышении роли образования в механизме вер-

тикальной социальной мобильности. Правительственные меры в начале XIX в. повысили доступность качественного образования для всех категорий населения Российской империи, за исключением крепостных крестьян.

Количество учреждений среднего и высшего образования существенно возросло. В дополнение к функционировавшим Санкт-Петербургскому и Московскому университетам, к 1815 г. были открыты Харьковский, Казанский университеты, а также Дерптский, Виленский, Гельсингфорский университеты (на базе ранее существовавших иностранных учебных заведений), Царскосельский лицей и несколько других высших учебных заведений. Обучение части студентов оплачивало государство; другая же часть училась и питалась за свои средства (своекоштные студенты)<sup>2</sup>.

В Медико-хирургическую академию, которая работала сразу в двух городах — Санкт-Петербурге и Москве, принимали на обучение даже мещан и государственных крестьян.

Открылись гимназии и другие учебные заведения в губернских городах. Работа некоторых из них стала возможной благодаря меценатам. Например, в 1804 г. в Ярославле было открыто Демидовское училище высших наук на средства ученого П.Г. Демидова.

Любопытна роль образования на старте профессиональной деятельности названных в заглавии настоящей статьи отечественных юристов. Относительно З.А. Горюшкина, начавшего свою профессиональную карьеру в XVIII в., профессор В.А. Томсинов пишет, что он определился на государственную службу в 13 лет, «научившись разве что считать, читать и писать»<sup>3</sup>. Обратим внимание не на юных возраст государственного служащего (в то время это было скорее правилом, нежели исключением), а на отсутствие у него образования не только полученного в образовательном учреждении, но, фактически, и домашнего образования. Полагаем, что данное обстоятельство объясняется правовым статусом и материальным положением семьи Горюшкина, однако мы подчеркнем тот факт, что в восемнадцатом столетии наличие формально подтвержденного образования для профессиональной

карьеры не только не являлось обязательным требованием со стороны государства, но и не рассматривалось в качестве необходимого условия самими членами общества.

Обратившись к биографии А.И. Урусова, мы видим выстроенный с детства образовательный маршрут: обучение в первой московской гимназии и поступление в Московский университет<sup>4</sup>. Впрочем, прямое сравнение между профессиональными стартами Горюшкина и Урусова не вполне корректно: между этими событиями стоят не только отрезок времени протяженностью почти сто лет, но и разница в социально-правовом положении указанных деятелей. В отличие от З.А. Горюшкина, чей отец был «бедным дворянином»<sup>5</sup>, А.И. Урусов принадлежал к знатному роду, представители которого занимали видные посты в государственном аппарате Российской империи.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть факты профессиональной деятельности третьего героя нашей статьи. Обратившись к биографии Ф.Н. Плевако, мы видим, что первоначально имевшиеся препятствия и проблемы, связанные с низким правовым положением матери и статусом самого Плевако как незаконнорожденного, преодолевались прежде всего получением образования. Плевако учился в Московском коммерческом училище, первой московской гимназии и на юридическом факультете Московского университета<sup>6</sup>.

Хорошее образование позволило Ф.Н. Плевако в значительной степени компенсировать менее высокое положение с точки зрения сословного статуса.

Поскольку основными сферами профессиональной деятельности всех действующих лиц настоящей статьи является государственная служба и адвокатура, то первостепенное значение имеют правовые акты, регламентировавшие требования к кандидатам на работу в этих сферах.

Применительно к государственной службе существенные перемены были сделаны государственной властью России в начале XIX в. В частности, речь идет о введении по инициа-

тиве М.М. Сперанского обязательных экзаменов для государственных служащих<sup>7</sup>. Среди квалификационных требований к присяжным поверенным, установленным при формировании адвокатуры современного типа в годы Великих реформ XIX в., имелось и требование о наличии высшего юридического образования<sup>8</sup>. Собственно говоря, отсутствие высшего юридического образования могло быть восполнено прохождением соответствующего экзамена, предусмотренного ст. 354 Учреждения судебных установлений<sup>9</sup>.

Университетское образование требовалось даже для помощников присяжных поверенных<sup>10</sup>. Точнее говоря, лица с высшим юридическим образованием освобождались от экзамена при получении свидетельства на право ходатайствовать по чужим делам<sup>11</sup>.

Таким образом, в течение рассматриваемого периода основной тенденцией развития организационно-правового механизма вертикальной социальной мобильности являлось уменьшение роли сословного статуса и возрастание значения факта соответствия лица определенным требованиям. Среди этих требований повышалось значение компетентности, подтверждаемой документами об образовании, стажем практической работы. Так, в сфере юриспруденции отечественный законодатель, не введя прямой запрет на занятие профессиональной деятельностью без наличия соответствующего образования, тем не менее сделал высшее юридическое образование компонентом организационно-правового механизма вертикальной социальной мобильности в данной сфере. Полагаем, что сравнение фактов профессиональной деятельности трех российских юристов XVIII — начала XX вв. — З.А. Горюшкина, А.И. Урусова и В.Ф. Плевако — подтверждает сделанный вывод.

#### Список литературы

1. *Вострышев М.И.* Московские обыватели / Михаил Вострышев. 3-е изд., доп. М.: Молодая гвардия, 2007.
2. Высочайше утвержденные Правила о лицах, имеющих право быть поверенными по судебным делам от 6 июня 1874 г. Полное собрание законов Российской империи Т. XLIX. Ч. 1. № 55 573 (п. 7).

3. *Геворгиз А.А.* Присяжная адвокатура по Судебным уставам 1864 года и ее опыт для современной адвокатуры. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

4. Именной указ, данный Сенату «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в коллежские ассессоры и статские советники» от 6 августа 1809 г. // Полное собрание законов Российской империи Т. XXX. СПб.: 1830. № 23 771.

5. *Морозова Л.А. Ф.Н. Плевако: жизнь и деятельность* (к 175-летию со дня рождения) // LexRussica. 2017. № 8 (129). С. 208. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/f-n-plevako-zhizn-i-deyatelnost-k-175-letiyu-so-dnya-rozhdeniya> (дата обращения: 14.07.2019).

6. *Смирнов С.Н.* Общество. Право. Война. История государственно-правового развития и социальной стратификации Российской империи и западноевропейских стран в контексте военно-политических конфликтов 1806—1815 годов: науч.-попул. монография / С.Н. Смирнов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 271 с.

7. *Степанова А.В. А.И. Урусов* — юрист и судебный оратор. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2005.

8. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные государственной канцелярией. Часть третья 2-е изд., доп., СПб.: Тип. Второго отделения Собст. Е.И.В. Канцелярии, 1867.

9. *Томсинов В.А.* Русский законоискусник Захар Анисеевич Горюшкин (1748—1821) // Закон. 2009. № 6.

10. *Цой В.В.* Становление и развитие адвокатуры в России в конце XIX — начале XX века (историко-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

<sup>1</sup> См, например: *Вострышев М.И.* Московские обыватели / Михаил Вострышев. 3-е изд., доп. М.: Молодая гвардия, 2007. С. 207 и след.

<sup>2</sup> *Смирнов С.Н.* Общество. Право. Война. История государственно-правового развития и социальной стратификации Российской империи и западноевропейских стран в контексте военно-политических конфликтов 1806—1815 годов: науч.-попул. монография / С.Н. Смирнов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. С. 42.

<sup>3</sup> *Томсинов В.А.* Русский законоискусник Захар Анисеевич Горюшкин (1748—1821) // Закон. 2009. № 6. С. 288.

<sup>4</sup> *Степанова А.В. А.И. Урусов* — юрист и судебный оратор. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2005. С. 15.

<sup>5</sup> *Томсинов В.А.* Указ. соч. С. 288.

<sup>6</sup> *Морозова Л.А. Ф. Н. Плевако: жизнь и деятельность* (к 175-летию со дня рождения) // Lex Russica. 2017. №8 (129). С. 208. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/f-n-plevako-zhizn-i-deyatelnost-k-175-letiyu-so-dnya-rozhdeniya> (дата обращения: 14.07.2019).

<sup>7</sup> Именной указ, данный Сенату «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в коллежские ассессоры и статские советники» от 6 августа 1809 г. // Полное собрание законов Российской империи Т. XXX. СПб.: 1830. № 23 771.

<sup>8</sup> *Геворгиз А.А.* Присяжная адвокатура по Судебным уставам 1864 года и ее опыт для современной адвокатуры. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 20.

<sup>9</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные государственной канцелярией. Часть третья 2-е изд., доп., СПб.: Тип. Второго отделения собст. Е.И.В. Канцелярии, 1867.

<sup>10</sup> *Цой В.В.* Становление и развитие адвокатуры в России в конце XIX — начале XX века (историко-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 16—17.

<sup>11</sup> Высочайше утвержденные Правила о лицах, имеющих право быть поверенными по судебным делам от 6 июня 1874 г. Полное собрание законов Российской империи Т. XLIX. Ч. 1. № 55 573 (п. 7).

УДК 342.92  
ББК 67.401

© Е.А. НИКОНОВ, Э.Т. СИДОРОВ. 2019

**Problems of Realization of Legal Norms  
of the Administrative Regulations on Supervision  
of Observance by Participants of Traffic by Employees  
Dorozhno-Patrol Service of Gosavtoinspeksii of the Mia of Russia**

Проблемы реализации правовых норм  
административного регламента по надзору за соблюдением  
участниками дорожного движения сотрудниками дорожно-  
патрульной службы госавтоинспекции МВД России

**Evgeny Anatolyevich NIKONOROV,**

Head of the Department of administrative law and administrative activities of the police Moscow regional branch Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot doctor of pedagogical Sciences, candidate of legal Sciences

**E-mail:** professorsnea@mail.ru

**Евгений Анатольевич НИКОНОВ,**

Начальник кафедры административного права и административной деятельности полиции Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя доктор педагогических наук, кандидат юридических наук

**E-mail:** professorsnea@mail.ru

**Edward Tomović SIDOROV,**

Professor of the Department of administrative law and administrative activities of the police Moscow regional branch Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot candidate of law, associate Professor

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Эдуарт Томович СИДОРОВ,**

Профессор кафедры административного права и административной деятельности полиции Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право; административный процесс

**Для цитирования.** Е.А. НИКОНОВ, Э.Т. СИДОРОВ. Проблемы реализации правовых норм административного регламента по надзору за соблюдением участниками дорожного движения сотрудниками дорожно-патрульной службы госавтоинспекции МВД России // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 25—28.

---

**Annotation.** In the presented article the analysis of current administrative law in the implementation of the norms of the Administrative regulations, approved by order of Ministry of internal Affairs of Russia from 23.08.2017 No. 664, on supervision of observance by participants of traffic by traffic police officers of MIA of Russia, the revealed contradiction the provisions of the regulations and the relevant rules of the Russian code of administrative offences.

**Key words:** road safety, road patrol service, supervision, vehicle inspection

**Аннотация.** В представленной статье проведен анализ действующего административного законодательства в вопросах реализации норм Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 23.08.2017 № 664, по надзору за соблюдением участниками дорожного движения сотрудниками Госавтоинспекции МВД России, выявлены противоречия положений указанного регламента и соответствующих норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** безопасность дорожного движения, дорожно-патрульная служба, надзор, досмотр транспортного средства

---

Административные регламенты, являясь правовым актом управления, представляют собой одну из юридических форм управленческих решений, целью которых являются обеспечение осуществления управленческой деятельности и исполнительной власти [4, с. 3—9]. Через правовые акты управления реализуются права и обязанности субъектов управленческих отношений, установленные законодательством России, в процессе повседневной деятельности органов исполнительной власти. Их значение трудно переоценить, подтверждением чего является огромное внимание к ним известных ученых-административистов [1,2,3,5,8,9,10,11,12].

В то же время, как отмечается многими авторами, среди принимаемых актов государственного управления требованиям законности и целесообразности отвечают не все акты [6]. Результатом этого могут быть нарушения прав и свобод граждан со стороны органов исполнительной власти и их должностных лиц в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.

В данной статье авторы попытались рассмотреть данную проблему на примере «Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения», утвержденного Приказом МВД России от 23.08.2017 № 664 (далее — Административного регламента).

Обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации является одним из приоритетных направлений деятельности МВД России в 2019 году. Задача МВД России по снижению числа пострадавших при ДТП была поставлена Президентом России В.В. Путиным на проводившейся 27 февраля 2019 года Коллегии МВД России. Ведущую роль в решении задачи повышения безопасности дорожного движения на автомобильном транспорте принадлежит подраз-

делениям дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России, деятельность которой регламентируется рядом нормативных правовых актов, важное значение среди которых занимает Административный регламент.

Одной из функций Административного регламента является разработка алгоритма действий сотрудника полиции при применении мер административно-правового принуждения, установленного правовыми нормами, содержащимися в Кодексе Российской Федерации об административном правонарушении от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ) [7].

Меры административно-правового принуждения существенно ограничивают права и свободы граждан, вот почему КоАП РФ содержит как материальные, так и процессуальные нормы, регламентирующие основания и порядок их применения. В то же время задачей Административного регламента, по нашему мнению, является регламентирование поэтапных действий сотрудника полиции и их процессуальное оформление. Так, в п. 210 Административного регламента установлено, что *«в случае обнаружения в ходе досмотра транспортного средства достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, возбуждает дело об административном правонарушении»*.

В то же время, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ «Возбуждение дела об административном правонарушении» «дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ». А в соответствии с ч. 5 ст. 27.9 КоАП РФ «Досмотр транспортного средства» о досмотре транспортного средства «составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании».

То есть, проводя досмотр транспортного средства, сотрудник полиции уже возбуждает производство по делу об административном правонарушении. При этом, сотрудник Госавтоинспекции должен заполнить необходимые сведения в протоколе досмотра транспортного средства, так как с этого момента, владелец досматриваемого транспортного средства должен уже получить статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и вправе пользоваться правами, предусмотренными административным законодательством. Задачей сотрудника полиции на этом этапе процедуры является ознакомление владельца транспортного средства с содержанием прав и обязанностей, о чем в протоколе необходимо сделать соответствующую запись.

При обнаружении в результате осуществления административной процедуры орудий совершения либо предметов административного правонарушения на основании ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ осуществляется изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения.

После этого, сотрудник Госавтоинспекции на основании полученной доказательственной информации, при наличии у него полномочий определенных ст. 28.3 КоАП РФ либо составляет на основании ст. 28.2 КоАП РФ протокол об административном правонарушении, либо выносит в соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ и ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ определение о проведении административного расследования.

В случае если в результате осуществления административной процедуры, предусмотренной ст. 27.9 КоАП РФ — досмотр транспортного средства, орудия совершения либо предметы административного правонарушения обнаружены не будут, а также при их обнаружении, но при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 1—4 ст. 24.5 КоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении» сотрудник полиции на основании п.1 ч.1.1 ст. 29.9 КоАП РФ выносит постановле-

ние о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, п. 210 «Административного регламента противоречит вышеуказанным правовым нормам, которые установлены в нормативном правовом акте имеющую более высокую юридическую силу — Федеральному закону от 30.12.2001 № 195-ФЗ Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях и определяет сотруднику полиции неправильный алгоритм действий [13].

По нашему мнению для устранения данных противоречий, пункт 210 Административного регламента должен содержать правовую норму в следующей редакции: *«В случае обнаружения в ходе досмотра транспортного средства достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, составляет на основании ст. 28.2 КоАП РФ протокол об административном правонарушении, либо выносит в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 28.7 КоАП РФ определение о проведении административного расследования»* [14].

Предлагаемые изменения, на наш взгляд, позволят сотрудникам Госавтоинспекции МВД России, осуществляющим государственные функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения более ясно представлять для себя алгоритм действий при проведении досмотра транспортного средства и проводить данную административную процедуру в точном соответствии с требованием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### Список литературы

1. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002.
2. Административное право России. Курс лекций / под ред. проф. Н.Ю. Хамановой. М., 2007.

3. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004.
4. *Арзамасов Ю.Г.* О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 3—9.
5. *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999.
6. *Деменчук Д.В.* Оспоримость и ничтожность правовых актов управления. // Административное право и процесс, 2017, № 2.
7. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
8. *Старилов Ю.Н.* Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Ч. 2. Кн. 2. Воронеж, 2001.
9. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
10. Административное право. Зубач А.В., Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В.Р., Ковшевацкий В.И., Комовкина Л.С., Кропачева А.В., Курбатова О.В., Лахтина Т.А., Малахова Н.В., Маркина Э.В., Обиденова Т.В., Попович О.М., Попугаев Ю.И. и др. учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общей редакцией А.В. Зубача. Москва, 2019. Сер. Бакалавр. Специалист. Магистр
11. Правоведение. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
12. Административное право России. Эриашвили Н.Д., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Саудаханов М.В., Прудникова Т.А., Амельчакова В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности Юриспруденция / Москва, 2017.
13. *Никонов Е.А., Вохонцева Н.С.* профессионально-нравственное воспитание сотрудников органов внутренних дел МВД России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6. С. 261—263.
14. *Никонов Е.А., Сидоров Э.Т.* Некоторые проблемы применения норм института освобождения от административной ответственности. Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42). С. 153—160.

УДК 342.9  
ББК 67.401

© М.В. БАРЫШНИКОВ. 2019

## Some Aspects of the Guarantee of Legal Protection for a Police Officer (on the Example of Administrative Responsibility for Disobeying a Lawful Order of a Police Officer)

Отдельные аспекты гарантии правовой защиты сотрудника полиции  
(на примере административной ответственности за неповиновение  
законному распоряжению сотрудника полиции)

**Maxim Valeryevich BARYSHNIKOV,**

Associate Professor of the Chair of the Department of Special Training, Candidate of Science (Law) of the Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

**E-mail:** barymax@yandex.ru

**Максим Валерьевич БАРЫШНИКОВ,**

доцент кафедры специальной подготовки, Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, кандидат юридических наук

**E-mail:** barymax@yandex.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право, административный процесс

**Для цитирования.** М.В. БАРЫШНИКОВ. Отдельные аспекты гарантии правовой защиты сотрудника полиции (на примере административной ответственности за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции) // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 29—31.

---

**Annotation.** In this article, the author addresses some of the problems of legal provision of state guarantees of legal protection for a police officer in case of failure to comply with his legal order or requirement in connection with the fulfillment of his duties to protect public order and public safety, as well as obstructing his performance of official duties. At the same time, he especially draws attention to the need to distinguish between a point-in-time fact of disobedience to a lawful order (requirement) of a police officer, who should immediately entail administrative responsibility.

**Key words:** police officer, guarantees of legal protection for a police officer, administrative responsibility, failure to comply with a lawful order or requirement, obstruction of the police officer's official duties

**Аннотация.** В данной статье автор затрагивает некоторые проблемы правового обеспечения государственными гарантиями правовой защиты сотрудника полиции, в случае невыполнения его законного распоряжения или требования, в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей. При этом особенно обращает внимание на необходимость разграничения точечного во времени факта неповиновения законному распоряжению (требованию) сотрудника полиции, который должен незамедлительно повлечь административную ответственность.

**Ключевые слова:** сотрудник полиции, гарантии правовой защиты сотрудника полиции, административная ответственность, невыполнение законного распоряжения или требования, воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей

---

Сотрудник полиции, являясь представителем государственной власти и лицом, имеющим специальное звание, наделен особым спектром прав и обязанностей, определяемых действующим законодательством Российской Федерации, правовым статусом, а также обес-

печивается законодательно определенными государственными гарантиями и подлежит специальной ответственности<sup>1</sup>.

Поэтому автор особое внимание обращает на установленные государством гарантии правовой защиты сотрудника полиции,

а именно на то, что законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами, соответственно воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции влечет ответственность, определяемую законодательством Российской Федерации.

Так одной из мер государственной защиты является административная ответственность за неповиновение законному распоряжению (требованию) сотрудника полиции, предусматривающая административное наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток в соответствии с ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ<sup>2</sup>. Однако на практике обнаруживаются вызывающие интерес особенности применения данной статьи.

Рассмотрим событие, имевшее место 09.06.2016 г. в 14:00 около дома 8 по ул. К. Маркса села Малая Шильна Тукаевского муниципального р-на Республики Татарстан. Сотрудники полиции прибыли по указанному адресу для осуществления выемки автомашины «Suzuki Grand Vitara», принадлежащей Кайнову М.В., в рамках уголовного дела. Как следует из постановления Верховного суда Республики Татарстан от 14.10.2016 г. было установлено, что гражданин Кайнов М.В. при осуществлении неотложного следственного действия препятствовал осмотру автомашины, что подтверждается прилагаемыми к материалу дела доказательствами: протоколом об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ; постановлением о производстве выемки от 08.06.2016 г.; рапортами трех сотрудников полиции и их объяснениями, из которых следует, что Кайнов М.В. препятствовал осмотру автомобиля, высказывал в их адрес слова оскорбительного характера, выхватил из рук сотрудника полиции протокол и порвал его<sup>3</sup>. Исходя из этого Верховный суд Республики Татарстан принимает решение, что гражданин обоснованно привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, поскольку своими действиями оказывал неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудников полиции

в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей, и неустранимых сомнений в его виновности в совершении вменяемого административного правонарушения по делу установлено не было.

Однако через шесть месяцев данное постановление было отменено постановлением Верховного Суда РФ от 01.06.2017 г.<sup>4</sup>. Суд, принимая такое решение, основывается на том, что осмотр и выемка автомашины Кайнова М.В. проводились на основании постановления следователя от 08.06.2016 г. и отдельного поручения о производстве соответствующего следственного действия, но указанное постановления следователя от 08.06.2016 г. было признано незаконным постановлением судьи Набережночелнинского городского суда Республики и Татарстан от 27.10.2016 г., вынесенным в порядке статьи 125 УПК РФ<sup>5</sup>.

Таким образом, в постановлении Верховного Суда РФ от 01.06.2017 г. подчеркивается, что при сложившихся обстоятельствах выемка и осмотр транспортного средства производились незаконно; требование сотрудников полиции, связанное с совершением данного следственного действия, также является незаконным; выводы судебных инстанций о виновности Кайнова М.В. предстают необоснованными.

Следовательно, можно понять, что до 27.10.2016 г. имелся состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, однако судебное производство продолжалось по причине обжалования, а после 27.10.2016 г., а именно 01.06.2017 г., оно было окончено в связи с признанием отсутствия состава административного правонарушения, так как суд определяет, что объективная сторона предусмотренного состава административного правонарушения состоит в неповиновении исключительно законному распоряжению сотрудника полиции, а признание незаконности постановления следователя его исключает.

Выводы суда считаем достаточно обоснованными, однако, хотелось бы обратить внимание, на то, что при таком понимании вопроса сотрудники полиции в определенной степени оказываются без некоторой доли пра-

вой защиты, и дальнейший ход событий представляется несколько проблемным.

К данному заключению, полагаем, можно прийти, если считать совершенные действия Кайнова М.В. по воспрепятствованию осмотра автомашины, как завершённый во времени факт. Поскольку на момент производства выемки постановление следователя было действительным, то и производимые по нему действия, считаем, также были законными. И по нашему мнению Кайнов М.В. непосредственно препятствовал законным требованиям сотрудников полиции, а, следовательно, подлежит административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

Соответственно, исходя из действующей позиции суда получаем, во-первых, отменяемое судебное производство по административному правонарушению по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ в отношении Кайнова В.М., которое может порождать корреспондирующее с ним судебное производство по ст. 286 УК РФ<sup>6</sup> в отношении сотрудников полиции, как оказывается невольно совершающие уголовно наказуемое деяние. То есть в данном случае сотрудники полиции оказываются незащищенными, а гарантии их правовой защиты не выполненной. Хотя, по нашему мнению, сотрудники осуществляли осмотр и выемку при исполнении ими своих должностных обязанностей в соответствии с действующим и уполномочивающим на тот момент постановлению и поручению следователя. Во-вторых, имеется гражданин, который в момент совершения действий по субъективным причинам выказывал публичное неуважение к сотруднику полиции, а именно препятствовал осмотру автомобиля, высказывал в их адрес слова оскорбительного характера, выхватил из рук сотрудника полиции протокол и порвал его, то есть совершал административное правонарушение. Однако при всем этом гражданин остается безнаказанным. Такое понимание вопроса в свою очередь порождает дальнейшее совершение аналогичных действий, как данным гражданином, так и возможно окружающими гражданами на его примере.

Также принимаемая нами позиция подкрепляется тем, что положение гражданина при таких случаях зачищается законом предусмотренной ответственностью за вред, причиненный незаконными действиями сотрудников ОВД, являющейся специальным видом

ответственности государства. И, если у гражданина имеются основания полагать, что действия сотрудников полиции незаконны, он все же обязан им подчиниться и в дальнейшем имеет право их обжаловать и возместить вред, если таковой был причинен.

Таким образом, хотелось бы дополнительно подчеркнуть необходимость разграничения точечного во времени факта неповиновения законному распоряжению (требованию) сотрудника полиции, который должен незамедлительно повлечь административную ответственность лица его совершившего, от некоторого длящегося периода, в течение которого лицо несет последствия от действий сотрудников полиции и, в случае признания их незаконными, имеет право на компенсацию причиненного такими действиями материального и иного вреда. Кроме того, законность или незаконность действий сторон в спорных случаях, по нашему мнению, должна устанавливаться своевременно и только в судебном порядке с вытекающей ответственностью каждой из сторон.

<sup>1</sup> См.: ст. 25—30, 33 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.03.2019 г.); ст.15 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

<sup>3</sup> См.: Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 14.10.2016 № 4а-1585/2016 // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

<sup>4</sup> См.: Постановление Верховного Суда РФ от 01.06.2017 № 11-АД17-17 // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

<sup>5</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

<sup>6</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 21.09.2019 г.).

УДК 35.075  
ББК 67.402

© С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА. 2019

## Legal basis of state financial control in the Russian Federation

### Правовые основы государственного финансового контроля в Российской Федерации

**Svetlana Viktorovna KALININA,**

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Activities law enforcement bodies

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Светлана Викторовна КАЛИНИНА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Anna Anatolyevna MORUKOVA,**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Анна Анатольевна МОРУКОВА,**

кандидат экономических наук, доцент

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право, административный процесс

**Научная специальность:** 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

**Для цитирования.** С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА. Правовые основы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С.32—37.

---

**Annotation.** The research of the regulations forming the system of the state control in the Russian Federation allowed to allocate a number of problems which are connected with lack of uniform legal base. According to authors, adoption of the Federal law «About the State Financial Control in the Russian Federation», will allow to solve a problem of the general legal regulation of the state financial control and to increase its efficiency.

**Key words:** financial control, legal regulation, forms and control methods, test actions

**Аннотация.** Исследование нормативных правовых актов, образующих систему государственного финансового контроля в Российской Федерации, позволило выделить ряд проблем, которые связаны с отсутствием единой правовой базы. По мнению авторов, принятие Федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», позволит решить проблему общего правового регулирования государственного финансового контроля и повысить его эффективность.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, правовое регулирование, формы и методы контроля, проверочные мероприятия

Особое место в контрольной деятельности государства занимает государственный финансовый контроль. Правовая основа государственного финансового контроля представлена определенной совокупностью нормативных правовых актов.

Основополагающие положения, касающиеся государственного финансового контроля,

заложены в Конституции Российской Федерации, где определено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату Российской Федерации, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом<sup>1</sup>. Указано, что назначение на должность и осво-

бождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов входит в полномочия Совета Федерации<sup>2</sup>, а назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов входит в полномочия Государственной Думы<sup>3</sup>.

В настоящее время имеют место мнения авторитетных ученых и специалистов в области государственного финансового контроля, что закрепление в Конституции Российской Федерации статуса государственного контроля в качестве самостоятельной ветви власти позволил бы устранить некоторые пробелы в отношении финансового контроля<sup>4</sup>. Так, некоторые авторы считают, что «отсутствие конституционных норм позволяет в законодательных и иных правовых актах формулировать требования к финансовому контролю не в соответствии с установками основного закона, а узкофункционально, приспособлявая их к целевой направленности конкретного документа .... Возникает возможность использования понятий, не имеющих установленного правового определения, разного толкования одних и тех же требований и терминов в различных документах и, как следствие, произвольного применения действующих норм и правил при проведении контрольных мероприятий..... Влияние отсутствия единой правовой базы проявляется деструктивно...»<sup>5</sup>. Считаем, что, действительно, проблема существует, но согласиться с таким ее решением несколько сложно, так как это требует всесторонней и глубокой проработки вопроса, и, возможно, что необходимо решить вопрос о разработке и принятии Федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации». В качестве положительного примера можно привести Федеральный закон Российской Федерации от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», где прописаны все основные составляющие этой системы: правовая основа, органы контроля, формы и методы его осуществления.

Общие основы правового регулирования государственного финансового контроля в Российской Федерации заложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>6</sup> (далее — Кодекс). Кодекс устанавливает принципы

бюджетного законодательства Российской Федерации, определяет основные положения в сфере бюджетных правоотношений, закрепляет основы бюджетного процесса, в том числе в части касающейся государственного (муниципального) финансового контроля. В документе определены следующие важнейшие элементы государственного финансового контроля: его виды, подконтрольные объекты, методы осуществления, а также полномочия органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Согласно ст.265 Кодекса целями государственного (муниципального) финансового контроля является обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (далее — Указ) определяет федеральный уровень государственного финансового контроля и устанавливает, что финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. В Указе отмечается, что государственный финансовый контроль возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление Федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, федеральную службу по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов<sup>7</sup>.

Анализ положений Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095

«О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса Российской Федерации позволяет выявить некоторые противоречия в части установления субъектов государственного финансового контроля. Так, Бюджетный кодекс указывает на более узкий круг субъектов государственного финансового контроля: Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; Федеральное казначейство, органы государственного (муниципального) финансового контроля. В Указе Президента от 25 июля 1996 г. № 1095 представлено более широкое видение государственного финансового контроля по сравнению с Бюджетным кодексом.

Указ определяет виды проверок, включающие: комплексные ревизии, тематические проверки поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, организациях, предприятиях и учреждениях, использующих бюджетные средства. Устанавливается периодичность таких мероприятий — не реже одного раза в год.

Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2001 г. № 872 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» отменил важное с точки зрения правового регулирования государственного финансового контроля положение Указа № 1095 о принятии Федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», в частности признал утратившим силу п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095.

Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее — Закон) определяет, что Счетная палата Российской Федерации (далее — Счетная палата) является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), она подотчетна Федеральному собранию. Закон регулирует отношения, которые возникают в процессе осуществления Счетной палатой внешнего государственного аудита (контроля) формирования, управления и распоряжения

средствами федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, федеральной собственностью (федеральными ресурсами) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты. Также Закон регулирует задачи, функции и организацию деятельности Счетной палаты.

Опираясь на положения этого Закона, мы еще раз уясняем, что высшим органом государственного финансового контроля в Российской Федерации является Счетная палата Российской Федерации и правоотношения, возникающие в процессе его осуществления связаны с контролем за формированием, управлением и распоряжением средствами федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, федеральной собственностью (федеральными ресурсами) и иными ресурсами.

Статус Счетной палаты Российской Федерации, как субъекта парламентского контроля устанавливает Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в котором повторно (см. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации») определено, что Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетна Федеральному Собранию Российской Федерации. Она участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных законодательством. Указанный закон устанавливает проведение парламентского контроля в формах: назначения на должность и освобождение от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации; осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»; а также проведение предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает только предварительный и последующий государственный финансовый контроль, Федеральный

закон «О парламентском контроле» устанавливает, что текущий контроль имеет место. В рамках его проведения осуществляется рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, в ходе парламентских слушаний, в связи с парламентскими запросами и депутатскими запросами.

Последующий парламентский контроль связан с рассмотрением и утверждением отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Отмечается, что Счетная палата Российской Федерации привлекается к участию в осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Также правовую основу деятельности Счетной палаты составляет Регламент Счетной палаты, утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 7 июня 2013 года (постановление № 3ПК) (далее — Регламент). Регламент определяет вопросы деятельности Счетной палаты Российской Федерации; распределение обязанностей между аудиторами; содержание направлений деятельности, возглавляемых заместителем председателя и аудиторами Счетной палаты Российской Федерации; функции и взаимодействие структурных подразделений Счетной палаты; порядок ведения дел в Счетной палате.

Определенный интерес представляет Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018—2024 годы (далее — Стратегия), согласно которой стратегической целью Счетной палаты является расширение возможностей достижения национальных целей за счет совершенствования системы государственного аудита в Российской Федерации. В Стратегии определены цели и задачи Счетной палаты; приоритетные направления развития для решения задач; общесистемные направления развития Счетной палаты и механизмы реализации Стратегии.

Продолжая анализ правового регулирования государственного финансового контроля, отметим Федеральный закон Российской

Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Закон). Закон устанавливает правовой статус, общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Кроме этого в системе правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации необходимо отметить Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а в системе правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» устанавливает статус контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации как постоянно действующего органа внешнего государственного финансового контроля, образуемого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, и подотчетного ему. В свою очередь статус контрольно-счетного органа муниципального образования определяется как постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля, образуемый представительным органом муниципального образования и подотчетный ему. Контрольно-счетные органы субъекта Российской Федерации и контрольно-счетные органы муниципального образования независимы и самостоятельны в осуществлении своей деятельности. «Закон определяет организацию взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных

образований со Счетной палатой Российской Федерации при неукоснительном соблюдении принципа федерализма»<sup>8</sup>.

Построение системы правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля определяется нормой ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, в которой указано, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом.

В развитие указанного конституционного положения был принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В последствии Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ утратил силу с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

При этом Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ закладывает важнейшее требование о том, что нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, не должны противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Как отмечает профессор Ю.А. Крохина, «важнейшим достижением Закона<sup>9</sup> является имплементация «положений Лимской декларации руководящих принципов контроля в национальную правовую систему»<sup>10</sup>, которая содержит полный перечень всех задач

и аспектов, связанных с государственным аудитом, она провозглашает независимость высшего органа государственного финансового контроля, которая должна гарантироваться законодательно.

Одним из субъектов внутреннего государственного финансового контроля является Федеральное казначейство Российской Федерации, статус которого можно определить, как федерального органа исполнительной власти (федеральной службы), осуществляющего правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с обязательным контролем за всеми бюджетными потоками, а также функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Положение о Федеральном казначействе утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе».

Во многом расширило полномочия Федерального казначейства принятие Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (далее — Указ). Указ обозначил упразднение службы финансово-бюджетного надзора и передачу части контрольных функций казначейским структурам. В частности, Федеральному казначейству переданы следующие функции упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Так, Федеральное казначейство наделяется полномочиями по контролю и надзору в сфере финансово-бюджетных отношений, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Основные направления развития внутреннего государственного контроля определены в Стратегической карте Федерального казначейства на 2016—2020 гг., где в качестве основных целей выделены:

- обеспечение кассового обслуживания субъектов сектора государственного управления;

- обеспечение казначейского сопровождения средств;
- обеспечение содействия эффективному управлению финансовыми ресурсами государства;
- обеспечение деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений в финансово-бюджетной сфере и внешнему контролю качества работы аудиторских организаций;
- необходимость формирования единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации.

Приказ Федерального казначейства от 30 сентября 2016 г. № 356 «Об утверждении Порядка планирования контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, проводимых Федеральным казначейством и его территориальными органами» устанавливает порядок планирования контрольных мероприятий, определяет порядок взаимодействия Федерального казначейства и его территориальных органов, что обеспечило исключение дублирования проверок и проведение встречных проверок с целью повышения эффективности контрольных мероприятий.

Исследование правовой основы осуществления государственного финансового контроля позволяет отметить, что в настоящее время в Российской Федерации сложилась система государственного финансового контроля, имеют место законодательные и нормативные правовые акты, определяющие его основу. Однако, как мы отметили в тексте, имеются некоторые проблемы в правовом регулировании государственного финансового контроля, связанные с отсутствием Федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», решение которых позволит повысить эффективность государственного финансового контроля, что имеет большое значение для социально-экономического развития Российской Федерации.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 101. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

2. Указ Президента Российской Федерации от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.07.2000 № 1358).

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018) // Информационная справочная система «Консультант плюс».

4. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

5. Крохина Ю.А. Новые правовые аспекты государственного и муниципального финансового контроля // Вестник финансового университет. № 2. 2011.

6. Овсянников Л.Н. О единой правовой основе финансового контроля // Финансовый журнал. № 2. 2014.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 101. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 102. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Статья 103. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См., например, Овсянников Л.Н. О единой правовой основе финансового контроля // Финансовый журнал. № 2. 2014. С. 99—108.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>6</sup> от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018) // Информационная справочная система «Консультант плюс».

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.07.2000 № 1358).

<sup>8</sup> Крохина Ю.А. Новые правовые аспекты государственного и муниципального финансового контроля // Вестник финансового университета. № 2 2011. С. 18—22.

<sup>9</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

<sup>10</sup> Крохина Ю.А. Новые правовые аспекты государственного и муниципального финансового контроля // Вестник финансового университета. № 2. 2011. С. 19.

УДК 342  
ББК 67.401

© М.В. БОНДАРЕНКО. 2019

## On Citizen Participation in Road Safety

### К вопросу об участии граждан в обеспечении безопасности дорожного движения

**Maksim Vladimirovich BONDARENKO,**

Associate professor of the Academy of the FGS of the Russia, candidate of law sciences, associate professor

**E-mail:** maxbond1979@rambler.ru

**Максим Владимирович БОНДАРЕНКО,**

Доцент кафедры Академии ФСО России, кандидат юридических наук, доцент

**E-mail:** maxbond1979@rambler.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — Административное право; административный процесс

**Для цитирования.** М.В. БОНДАРЕНКО. К вопросу об участии граждан в обеспечении безопасности дорожного движения // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 38—42.

---

**Annotation.** The article describes activities related to the use of information systems by citizens in road safety as a direction of strict legal regulation. The emergence and widespread introduction of information systems, including in the field of road safety, has increased the activity of citizens in detecting and recording administrative offences in the field of road traffic. The author proposes measures necessary to protect citizens who show an active civic position in the use of mobile applications and means of automatic recording of SDA violations.

**Key words:** road safety, citizen participation, information systems, technical means

---

**Аннотация.** В представленной статье раскрывается деятельность, связанная с использованием информационных систем гражданами при участии в обеспечении безопасности дорожного движения, как направлении, предполагающем строгую правовую регламентацию. Появление и повсеместное внедрение информационных систем, в том числе в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, повысило активность граждан в выявлении и фиксации административных правонарушений в области дорожного движения. Автором предложены меры, необходимые для защиты граждан, проявляющих активную гражданскую позицию в части использования мобильных приложений и средств автоматической фиксации нарушений ПДД.

**Ключевые слова:** безопасность дорожного движения, участие граждан, информационные системы, технические средства

---

Сегодня выполнение основных функций субъектами государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения невозможно представить без участия граждан и их активной гражданской позиции, что, несомненно, делает указанные правоотношения более доступными и эффективными, и положительно сказывается на результатах. На протяжении последних лет участие граждан в обеспечении безопасности дорожного движения повсеместно связано с использованием информационных технологий, использованием

информационных систем, предназначенных для хранения, поиска, обработки, а также распространения информации. С информатизацией рассматриваемой сферы жизни общества увеличилось и количество обращений граждан в компетентные органы с сообщениями о правонарушениях в области дорожного движения, иных недостатках, требующих принятия мер по их устранению. Неутешительная статистика аварийности на дорогах требует расширения сторон контроля и повсеместного использования технических средств и инфор-

мационных систем, что непосредственно характеризует участие в этой деятельности самих водителей, пешеходов и пассажиров.

Активная гражданская позиция всегда являлась положительным фактором, способствующим повышению уровня жизни населения, улучшению отдельных сторон сфер жизни общества. Исключением не является и сфера обеспечения безопасности дорожного движения. Инициатива и предусмотрительность граждан, обращение внимания на совершение лицами деяний, имеющих признаки состава правонарушения, могут позволить своевременно принять меры к пресечению таких правонарушений и избежать неблагоприятных последствий, а также привлечь нарушителя к ответственности.

Граждане вправе обращаться в компетентные органы с заявлениями, содержащими сообщение о нарушении норм права иными лицами, в том числе, если они не являются потерпевшими от противоправных действий. Обращения могут осуществляться в различных формах, в том числе устно<sup>1</sup>. С развитием информационной сети Интернет предоставляется возможность сообщения о правонарушениях в режиме онлайн на официальных сайтах подразделений МВД России.

Деятельность по фиксации нарушений ПДД лицами, не являющимися сотрудниками подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения, можно рассмотреть в нескольких формах:

1) обращение в правоохранительные органы (личное посещение, телефонная связь, электронная форма и др.);

2) осуществление контроля за дорожным движением с использованием автоматических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, эксплуатируемых представителями индивидуального предпринимателя или юридического лица на основе контракта;

3) фиксация нарушений ПДД и иных несоответствий нормам, регулирующим отношения в сфере дорожного движения, с помощью мобильных приложений.

Каждая из указанных форм с учетом использования технических средств и информа-

ционных систем не противоречит действующему законодательству. В соответствии со статьей 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) доказательствами по делу об административном правонарушении могут быть признаны материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации<sup>2</sup>. Исходя из содержания положений действующего КоАП РФ, фотоснимки, сделанные на камеру мобильного телефона гражданином, видеозапись с видеорегистратора, установленного в автомобиле, также могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении при их достоверности.

Проанализировав действующее законодательство и практику использования информационных технологий и систем гражданами для фиксации нарушений ПДД и дальнейшего привлечения виновных к ответственности, рассматриваемый институт можно охарактеризовать в основном с положительной стороны. Однако, на наш взгляд, гражданин, осуществляющий фиксацию нарушения различными способами, не противоречащими закону, должен находиться под особой правовой защитой государства. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в ст. 6 предусматривает гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, согласно которым запрещается преследование гражданина и разглашение сведений, содержащихся в обращении или сведений о личной жизни гражданина без его согласия.

Согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ), выполнение общественного долга предполагает осуществление гражданином как специально возложенных на него общественно полезных обязанностей, так и совершение других действий в интересах общества, к которым следует относить пресечение правонарушений, сообщение органам власти о совершенном или готовящемся преступлении<sup>3</sup>. В контексте административного права как

общественный долг может толковаться и фиксация правонарушений в целях сообщения о них в правоохранительные органы.

Однако, сегодня нередки случаи воспрепятствования указной деятельности. Неоднократно складывались ситуации, в которых лица пытались вывести из строя приборы фото-видеофиксации нарушений в области дорожного движения или воспрепятствовать фиксации правонарушений другими лицами. Это свидетельствует о незащищенности от посягательств тех лиц, которые фиксируют факт совершения нарушения ПДД РФ с использованием видеокамеры, мобильных устройств, в том числе — приложений для смартфонов, которым посвящено настоящее исследование.

В связи с этим считаем целесообразным внесение изменений в КоАП РФ по аналогии с нормами, охраняющими деятельность сотрудников правоохранительных органов (ст. 19.3 КоАП РФ) и народных дружинников или внештатных сотрудников полиции (ст. 19.35 КоАП РФ). Предлагаем изложить ст. 19.35 КоАП РФ в следующей редакции:

«КоАП РФ Статья 19.35. Воспрепятствование законной деятельности граждан, участвующих в охране общественного порядка.

1. Воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий — влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей.

2. Воспрепятствование законной деятельности граждан, осуществляющих содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам — влечет наложение административного штрафа в размере ...».

Предлагаемая мера станет дополнительной гарантией для граждан и положительно скажется на развитии института общественного контроля за дорожным движением.

Сегодня использование гражданами информационных систем для фиксации админи-

стративных правонарушений в области дорожного движения является достаточно перспективным направлением. Наиболее популярны такие формы проявления активной гражданской позиции, как направление в Госавтоинспекцию обращений, в том числе в форме электронных документов, фото- и видеоматериалов, снятых на видеорегистраторы или иные принадлежащие гражданам технические устройства, содержащие факт правонарушения, а также использование мобильных приложений, позволяющих зафиксировать факт правонарушения в области дорожного движения и направить в компетентный орган. С появлением информационных технологий значительно увеличилось количество своевременно пресеченных правонарушений.

Как уже упоминалось ранее, мобильные приложения для смартфонов, позволяющие фиксировать правонарушение в области дорожного движения и направлять в компетентные органы для рассмотрения и принятия соответствующих мер, становятся популярными и постепенно внедряются в повсеместное использование. Примерами являются «Помощник Москвы», «Народный инспектор», «Spot». Они являются эффективным вариантом решения споров, возникающих при рассмотрении полученных от граждан фото- и видеоматериалов и обжаловании вынесенных на их основе постановлений о привлечении к административной ответственности. Использование приложений существенно сокращает время передачи данных в подразделения Госавтоинспекции по сравнению с обычным обращением, подкрепленным фотоснимками и видеозаписями.

Так, мобильное приложение «Помощник Москвы» представляет собой программно-аппаратный комплекс для борьбы с неправильной парковкой. Для использования приложения для смартфонов «Помощник Москвы» в целях фиксации нарушений остановки и стоянки автомобилей и мотоциклов необходимо создание собственного аккаунта на портале государственных услуг города Москвы

(pgu.mos.ru.), а также установка приложения с последующей авторизацией в нем. Активным гражданам, помогающим фиксировать нарушения Правил дорожного движения на улицах Москвы, начисляют баллы (в стандартном случае — 200, а в некоторых случаях — до 2000 баллов), которые затем можно обменять на государственные платные услуги, например, оплату парковки в Москве, приобретении билета на общественный транспорт и т.п.<sup>4</sup>

На наш взгляд, указанное приложение является весьма эффективным, поскольку минимизируется шанс получения фотоматериалов, которые в дальнейшем могут быть признаны непригодными в виду недостаточно полного отображения картины совершения административного правонарушения (отсутствия на фотографии дорожного знака, требования которого нарушены водителем, одного или нескольких символов государственного регистрационного знака и т.п.). Вместе с тем, приложение обеспечивает защиту полученных данных от изменения, поскольку фотография к такому электронному обращению, производится и обрабатывается непосредственно в самом приложении, а не загружается с носителя информации. На наш взгляд, в этом существенное преимущество приложения, по сравнению, в первую очередь, с официальным сайтом Госавтоинспекции МВД России, где фотография, подтверждающая факт совершения административного правонарушения, выгружается с внутренней памяти электронного устройства и, соответственно, может быть подвержена изменениям, способствующим искажению реальных сведений об описываемой ситуации.

Приложение «Народный инспектор», разработанное и используемое в 2014 году в Республике Татарстан, предусматривает возможность прохождения обучения. Сегодня подобное приложение применяется и в Московской области. В приложении используется специальная технология, позволяющая фиксировать место нарушения и защитить материал от подмены и изменения. Во время съемки для приложения должны быть доступны функция геолокации и Интернет.

Полагаем, что использование мобильного приложения при фиксации таких нарушений, как невыполнение требований предписывающих дорожных знаков, нарушение правил обгона, не достаточно эффективно, поскольку целесообразно применять видеозапись. Фотография не позволяет в полном объеме отобразить сведения об административном правонарушении, так как транспортное средство находится в движении. Вместе с тем, представляется затруднительным сделать несколько фотографий, например, в момент поворота автомобиля в нарушение требований дорожных знаков, так как каждая фотография обрабатывается приложением в течение нескольких секунд. В данном случае решением проблемы может стать дополнение функций приложения «Народный инспектор» возможностью видеозаписи.

На сегодняшний день активно обсуждается возможность внедрения указанного программного обеспечения приложения в автомобильные видеорегистраторы<sup>5</sup>. Это позволит фиксировать нарушения ПДД в процессе постоянной работы устройства во время движения транспортного средства, с последующим направлением конкретного фрагмента, содержащего момент правонарушения, на сервер. Такая мера является достаточно эффективным средством выявления административных правонарушений в области дорожного движения в части фиксации и полноты доказательств, однако на сегодняшний день представляет интерес технический аспект его эксплуатации, поскольку пользователю так или иначе необходимо обработать полученный материал для направления на сервер фрагмента совершения административного правонарушения, что с учетом интерфейса видеорегистраторов представляется весьма затруднительным. Для этого информацию требуется обрабатывать на другом устройстве, имеющем функции редактирования видео, что может препятствовать получению объективных сведений о совершенном правонарушении при эксплуатациями автолюбителями.

Таким образом, наиболее эффективное решение вопроса участия граждан в обеспечении

безопасности дорожного движения путем сообщения о правонарушениях осуществляется использованием соответствующих мобильных приложений. Кроме того, можно сделать вывод о том, что стимулирующие меры, связанные с поощрением лиц, сообщающих о нарушениях, увеличат эффективность использования приложений.

В завершение необходимо отметить, что появление и повсеместное внедрение информационных систем, в том числе в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, повысило активность граждан в выявлении и фиксации административных правонарушений в области дорожного движения. На сегодняшний день рассматриваемая деятельность граждан осуществляется посредством обращений в правоохранительные органы, контроля за дорожным движением с использованием автоматических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, а также с помощью мобильных приложений. Информационные системы и технологии позволяют сделать рассмотренные направления доступными, что положительно сказывается на результатах пресечения нарушений ПДД, привлечения виновных к ответственности и в целом на состоянии безопасности на дорогах России.

Тем не менее, многие направления для повышения эффективности требуют совершенствования. В первую очередь, это связано с законодательной регламентацией возникающих по поводу обращения в ГИБДД правоотношений в сфере информации.

Важно наделить лиц, проявляющих активную гражданскую позицию, правовым статусом, предоставляющим им гарантии защиты. Кроме того, целесообразно изменение и дополнение некоторых организационных основ в части правил использования мобильных приложений и средств автоматической фиксации нарушений ПДД гражданами.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006. № 59-ФЗ (последняя редакция) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.01.1999. № 1 (ред. от 03.03.2015) «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>4</sup> Смоляков А.И., Андреев В.В. К вопросу о возможности привлечения граждан к деятельности по выявлению и фиксации латентных правонарушений в области дорожного движения // В сборнике: Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования). 2017. С. 346—349.

<sup>5</sup> Приложение «Народный инспектор» предлагают «зашивать» в регистраторы [Электронный ресурс] // Водитель Петербурга: социальный проект. URL: <http://spbvo-ditel.ru/2017/10/05/040/> (дата обращения: 18.09.2019).

УДК 342.951  
ББК 67.401

© С.В. БУБНОВ. 2019

## Activities of Migration Units of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation to Solve Problems With Facilitated Citizenship for CIS Citizens

### Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России по решению проблем с облегченным предоставлением гражданства для граждан СНГ

**Sergey Vladimirovich BUBNOV,**

assistant professor of the department of administrative activities of the department of internal affairs Moscow University of Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: sergey.bybnov@mail.ru

**Сергей Владимирович БУБНОВ,**

доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: sergey.bybnov@mail.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право; административный процесс

**Для цитирования.** С.В. БУБНОВ. Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России по решению проблем с облегченным предоставлением гражданства для граждан СНГ // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 43—46.

---

**Annotation.** The article discusses some issues related to the activities of the migration units of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation to solve problems with the facilitated granting of citizenship to citizens of the Union of Independent States.

**Key words:** unit for migration, Ministry of interior, facilitating the granting of citizenship of the CIS

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые вопросы, посвященные деятельности подразделений по вопросам миграции МВД РФ по решению проблем с облегченным предоставлением гражданства для граждан Союза Независимых Государств.

**Ключевые слова:** подразделения по вопросам миграции, МВД, облегченное предоставление гражданства, СНГ

---

При наличии оснований и условий, закрепленных российским законодательством, иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет право обратиться с заявлением о приеме в гражданство России в упрощенном порядке.

По закону только некоторые граждане СНГ получают российское гражданство в упрощенном порядке. В частности получение гражданства РФ гражданами СНГ в упрощенном порядке предусмотрено для граждан только нескольких стран — Белоруссии, Казахстана и Киргизии.

Другими словами гражданство РФ в 2018 году для Казахстана, Белоруссии и Киргизии выдается в упрощенном порядке согласно международному договору, который был подписан в 1999 году.

Гражданство РФ для граждан СНГ из этих стран в упрощенном порядке предусмотрено только, если гражданин Белоруссии, Казахстана или Киргизии ранее состоял в гражданстве СССР или имеет в России близкого родственника по восходящей линии с гражданством РФ.

Для того чтобы подать документы на российское гражданство гражданину СНГ необходимо обратиться в госорганы ГУВМ МВД и получить указания по дальнейшему алгоритму действий в зависимости от его личной ситуации и гражданства.

В рамках соглашения документы на российское гражданство граждан стран СНГ рассматриваются в укороченные сроки. Получение гражданства РФ для Казахстана, Белоруссии и Киргизстана после подачи заявления займет 3 месяца.

Следует отметить, что важнейшим событием в сфере государственного регулирования вопросов гражданства и миграционных процессов в Российской Федерации стал специально изданный Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156,<sup>1</sup> который содержит информацию об упразднении Федеральной миграционной службы и, как следствие, передаче функций указанного органа Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ (далее по тексту Главное управление). В силу п. 2.1. Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД РФ, утвержденного специальным Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192,<sup>2</sup> на Главное управление возложена функция обеспечения производства по делам о гражданстве РФ, соответствующей подготовки и выдачи основных документов, удостоверяющих личность граждан РФ.

Вопросы гражданства традиционно относятся к числу основополагающих в механизме государственного управления, поскольку затрагивают безопасность и будущее развитие государства как такового<sup>3</sup>. Вместе с тем, следует констатировать, что в настоящее время Главное управление при решении вопросов гражданства сталкивается с многочисленными проблемами, связанными, в том числе, как представляется, с несовершенством законодательной базы в рассматриваемой сфере.

Одной из наиболее распространенных проблем в сфере получения гражданства РФ является проблема фиктивного вступления в брак с гражданкой (или гражданином) Российской Федерации, дающего право на получение рос-

сийского гражданства в упрощенном порядке. Получение подобным образом российского гражданства имеет ряд преимуществ. Прежде всего, в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>4</sup> сокращен срок рассмотрения заявления о получении гражданства. Срок пребывания в браке для граждан бывшего СССР до подачи соответствующего заявления составляет три года (п.2 ст.14 Закона о гражданстве). В рассматриваемом случае законодатель не требует постоянного проживания на территории России на протяжении пяти лет.

Наличие большого количества фиктивных браков, используемых в целях упрощенного получения российского гражданства, подтверждается органами ЗАГС. В настоящее время очень часто в различного рода социальных сетях можно встретить объявления о заключении фиктивных браков, стоимости и сроках предоставления указанных услуг, а также подробное описание способов заключения таких браков для мигрантов.

Безусловно, факт заключения фиктивного брака достаточно сложно доказать<sup>5</sup>. Это может быть выявлено через продолжительное время. В данной ситуации предлагаем увеличить срок пребывания в браке с трех лет хотя бы до пяти лет. При этом в случае отсутствия детей у пары названный срок пребывания может быть и гораздо больше. Если же у пары имеется ребенок, то срок пребывания в браке может составлять три года. Отсутствие детей является одним из признаков фиктивности вступления лиц в брак.

Многочисленные проблемы возникают при решении вопросов предоставления гражданства в упрощенном порядке так называемым «носителям русского языка» (п. 2.1. ст. 14 Закона о гражданстве).

В научной литературе и на практике неоднократно высказывалось мнение за либерализацию доступа соотечественников к гражданству Российской Федерации. Вместе с тем, только известные события, произошедшие в Украине, привели к указанным изменениям в законодательстве о гражданстве.

Статья 33.1 Закона о гражданстве определяет условия, при наличии которых конкретное лицо может быть признано носителем русского языка:

1) успешное прохождение собеседования;  
2) владение русским языком, а также повседневное использование русского языка в культурной и семейно-бытовой областях;

3) родственники указанных лиц по прямой восходящей линии или сами данные лица ранее постоянно проживали либо постоянно проживают в настоящее время на территории России или на территории, ранее относившейся к СССР либо Российской империи, в пределах соответствующей государственной границы.

Считаем, что подобного рода формулировка статьи 33.1 Закона о гражданстве не является вполне корректной. Понятие носителя русского языка, как представляется, — это, прежде всего, понятие, которое должно определяться соответствующим уровнем знания нашего языка. Данное понятие не может быть связано с местом жительства родственников какого-либо лица либо непосредственного конкретного лица. Полагаем, что указанную норму необходимо сформулировать таким образом, чтобы место жительства конкретного лица (или же его родственников) выступало бы в качестве дополнительного условия в целях получения российского гражданства в упрощенном порядке для лиц, которые являются носителями русского языка.<sup>6</sup>

Помимо этого, в настоящее время не совсем понятно, как указанные в рассматриваемой статье Закона о гражданстве лица смогут доказать факт жительства своих родственников в границах территории, которая ранее относилась к СССР и даже Российской империи. К сожалению, для многих лиц это станет неразрешимой проблемой, так как во время Великой Отечественной войны большое количество архивов на оккупированных территориях были утеряны или просто уничтожены.

Следует также отметить, что с позиции корректности юридической техники целесообразнее дать определение понятия носителя русского языка в ст.3 Закона о гражданстве.

Определенные проблемы возникают и в процессе признания конкретного лица носителем русского языка.

Так, Комиссия по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка после принятия соответствующего заявления от иностранного гражданина не позднее пяти дней назначает соответствующие дату и время проведения собеседования. Однако какой-либо максимальный срок такого ожидания не определен Законом о гражданстве, следовательно, оставлен на усмотрение самой Комиссии. Получается, что определенная дата собеседования зависит от графика заседаний самой Комиссии, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца.<sup>7</sup>

Закон о гражданстве предусматривает, что заявление о признании носителем русского языка в случае временного пребывания иностранных граждан на территории России должно быть подано в Комиссию не позднее 15 суток до истечения такого срока временного пребывания. Однако в случае истечения срока временного пребывания в РФ иностранный гражданин должен выехать на пределы нашей страны, при этом подача рассматриваемого заявления о признании носителем русского языка не служит основанием для какого-либо продления срока временного пребывания иностранного гражданина.<sup>8</sup>

Основываясь на вышесказанном, решение о признании либо непризнании конкретного лица носителем русского языка в случае принятия соответствующего заявления должно быть принято до истечения рассматриваемого срока временного пребывания, поскольку он может быть лишен в противном случае физической возможности пройти подобного рода собеседование просто по причине своего отсутствия на российской территории. Решение о признании конкретного лица носителем русского языка является основанием для получения специальной визы на въезд для целей получения российского гражданства.

Итак, возможное затягивание срока проведения предусмотренного законом собеседования

вания может послужить препятствием для реализации в разумные сроки права на признание носителем русского языка. Полагаем необходимым определить на законодательном уровне максимально возможные сроки с момента подачи заявления в Комиссию и непосредственно до проведения собеседования применительно к временно пребывающим, временно проживающим, а также имеющим вид на жительство иностранным гражданам, поскольку их правовой статус различен. В конечном итоге, это послужит укреплению правовых гарантий права наших соотечественников на гражданство.

Таким образом, вопросы, связанные с упрощенным гражданством РФ для граждан СНГ, которые приходится решать Главному управлению, многочисленны. Во многом они обусловлены несовершенством действующего законодательства о гражданстве. От решения указанных вопросов на законодательном уровне будет зависеть эффективность работы Главного управления.

<sup>1</sup> О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

<sup>2</sup> Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД РФ: утв. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // Документ официально не опубликован. Доступен в СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Константинов А.В. Политика противодействия нелегальной трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза // Актуальные проблемы миграции: сборник материалов международной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Костенникова, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Куракина; сост. А.Н. Бадалянц. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. С. 27—30.

<sup>4</sup> О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета.

<sup>5</sup> Константинов А.В., Дульнев М.В. Государственная миграционная политика Российской Федерации по противодействию незаконной миграции // Актуальные проблемы миграции: сборник материалов международной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Костенникова, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Куракина; сост. А.Н. Бадалянц. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. С. 30—33.

<sup>6</sup> Бутакова О.Ф. Современные проблемы деятельности главного управления по вопросам миграции МВД РФ по решению вопросов гражданства [Текст] // Право: современные тенденции: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2018 г.). Краснодар: Новация, 2018. С. 8—10).

<sup>7</sup> О порядке формирования и работы комиссий по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка: Приказ ФМС России от 26 мая 2014 г. № 380 // Российская газета. 2014. 20 июня.

<sup>8</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

УДК 342  
ББК 67.0

© Н.Ю. ИВЛЕВА, В.С. КЛЕМЕНТЬЕВА. 2019

## The Nature of Legal Awareness in the Conditions of the Formation of the Rule of Law

### Характер правосознания в условиях формирования правового государства

**Natalia Yurievna IVLEVA,**

lecturer department administrative law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named  
after V. Ya. Kikoty, candidate of law

**E-mail:** ivleva.nataliya2009@yandex.ru

**Наталья Юрьевна ИВЛЕВА,**

преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

**E-mail:** ivleva.nataliya2009@yandex.ru

**Veronika Sergeevna KLEMENTYEVA,**

Applicant, Department of Constitutional Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named  
after V. Ya. Kikoty

**E-mail:** kikinjushka@mail.ru

**Вероника Сергеевна КЛЕМЕНТЬЕВА,**

Соискатель кафедры конституционного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** kikinjushka@mail.ru

**Научная специальность:** 12.00.01 — Теория и история права и государства; история правовых учений

**Для цитирования.** Н.Ю. ИВЛЕВА, В.С. КЛЕМЕНТЬЕВА. Характер правосознания в условиях формирования правового государства // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 47—49.

---

**Annotation.** The author comes to the conclusion that the existence of law is a necessary component of legal consciousness, as a goal that adequately reproduces the type of legal thinking, through which understanding of social situations is achieved, estimates are expressed, decisions are made.

**Key words:** legal consciousness, constitutionalism, legal attitude, mass legal consciousness, legal life, legal culture, type of law, legal thinking

---

**Аннотация.** Автор приходит к выводу о существовании права как необходимой составляющей правосознания, как цели, адекватно воспроизводящей тип правового мышления, посредством которой достигается осмысление социальных ситуаций, выражаются оценки, принимаются решения.

**Ключевые слова:** правосознание, конституционализм, правовая установка, массовое правосознание, правовая жизнь, правовая культура, тип права, правовое мышление

---

Проблема правосознания является всеобъемлющей и актуализируется конкретно-историческими условиями государственно-правовой жизни, исчерпывающее исследование которой невозможно, а найденные пути решения поставленной проблемы являются весьма относительными. Так, правосознание — есть реальный фактор измерения правовой действи-

тельности, где нельзя недооценивать его фундаментальное значение в системе государства, в которой правосознание выступает отражением мысли, духа, чувства. Сегодня, в условиях происходящих в мире политико-правовых изменений, усиливается внимание к проблемам определения характера и направленности правосознания, которое понимается сегодня как

одно из условий нормального течения общественной правовой жизни.<sup>1</sup>

Осуществление качественного скачка в общественной жизни возможно достичь лишь при весьма серьезной перестройке сознания, где становится важным не только лишь объяснить мир, но и его изменить. Исторический опыт свидетельствует о том, что качественным изменениям в реальности всегда предшествуют изменения сознания людей.

Следует обращать наше внимание на необходимость рассмотрения каждого исторического явления в его конкретности со всеми взаимосвязями и противоречиями, где на первый план выдвигается сложность и самобытность каждого государства в его неповторимой политико-правовой сущности, свидетельствующей как о преемственности, так и умножении, и развитии традиций.

Понимание права и государства должно пережить обновление, в результате чего представление о праве и государстве как о «внешнем» отпадет, а в их сущности будет усмотрена «внутренняя» духовная сущность. Ведь право, пространственно выражаясь во внешнем мире, является объективной ценностью, только отражаясь в жизни человеческой души. Тем самым, правосознание, являясь формой духовной жизни, свойственной каждому человеку, как на рациональном, так и на иррациональном уровнях, выражает духовную сущность человека.

Так, Ананьев Б.Г. указывает на то, что система ценностных ориентаций как «направленность личности на те или иные ценности»<sup>2</sup>. Через систему правовых установок и ценностных ориентаций человек воспринимает ситуацию и выбирает соответствующий образ действий, поведения. Таким образом, многие авторы связывают ценностные ориентации с системой правовых установок отношения к праву, правовым явлениям, отношения к позитивному и противоправному поведению как самого себя, так и окружающих, с активностью индивида, выражающейся через общественно значимую деятельность<sup>3</sup>.

Говоря о развитии правосознания, стоит отметить, что у человека этот процесс прохо-

дит несколько этапов, вначале формируются ощущения, восприятия, эмоции, представления о правилах поведения, затем человек обобщает и систематизирует полученные знания, после чего у него возникает внутреннее состояние, переживание, вырабатывается определенное отношение к ситуации, с которой он сталкивается, и в конце у него формируются ценностные компоненты сознания, являющиеся основой правосознания<sup>4</sup>.

Исследования, проводимые отечественными и зарубежными учеными, объясняют направленность противоправного поведения уровнем массового правосознания и правовой культуры общества и признали важность проблемы правосознания для осуществления практических задач укрепления и поддержания законности и правопорядка.

Видный российский мыслитель И.А. Ильин отмечал: «Люди, не ведающие своих обязанностей, не в состоянии и блюсти их, не знают их пределов и бессильны против вымогательства «воеводы», ростовщика и грабителя; люди, не знающие своих полномочий, произвольно превышают их или же трусливо уступают силе; люди, не знающие своих запретностей, легко забывают всякий удерж и дисциплину или оказываются обреченными на правовую невменяемость». «...Народу необходимо достойно знать законы своей страны; это входит в состав правовой жизни. Право говорит на языке сознания и обращается к сознательным существам; оно утверждает и отрицает, оно формулирует и требует для того чтобы люди знали, что утверждено и что отринуто, и сознавали формулированное требование...»<sup>5</sup>. Так правосознание народа вырождается от невозможности непосредственно принять право в сознание.

Деятельность человека предопределяет проявление правосознания в многочисленных жизненных ситуациях, с которыми сталкивается общество в процессе своего развития. Правовые установки, которыми обусловлено функционирование правосознания, могут быть представлены совокупностью знаний, оценок и поведения. Некоторые исследователи, проводя сущностный анализ правового

сознания, считают возможным представить его в виде: правовой подготовки, ценностного отношения к праву и практике его применения, правовых установок<sup>6</sup>. Правовые установки, складывающиеся в процессе всей жизни человека, развития общества, могут быть как поверхностными, и связанными с ситуативным представлением о правовой норме (объекте), и в таких случаях внесение нового знания о правовых нормах может существенным образом изменить установку, а могут быть и с ярко выраженным эмоциональным компонентом, которые основываются преимущественно, на ценностных ориентациях, а иногда и на личностных особенностях, в таком случае получение индивидом новой информации может лишь частично изменить конкретное убеждение, но не правовую установку в целом<sup>7</sup>.

По нашему мнению правосознание во многом определяет и тип права господствующий в конкретном обществе. Тип права представляет собой качественную характеристику действующего права, которая позволяет отражать его в сущностном плане. В современной теории государства и права складываются обстоятельства, при которых конкретная отрасль, подотрасль или институт могут действовать на основе определенного типа права, к которому относят: гражданское, уголовное, административное, полицейское, конституционное, муниципальное, международное, корпоративное и межгосударственное<sup>8</sup>. Понятие типа права складывается из понятия природы права и понятия логики права. Логика права отражает определенный тип мышления, а правовое мышление есть правосознание в процессе рационального выражения права.

Подводя итог всему вышесказанному можно вспомнить слова великого русского юриста и философа П.И. Новгородцева: «... вечные основы морального сознания, и прежде всего — принцип личности и ее безусловного значения, принципы равенства и свободы, справедливости и любви ... это те начала, которыми всегда питалось прогрессирующее правосознание и которыми оно всегда будет питаться впредь».

Как и правосознание, государство немислимо без личности и права. Формированию развитого правосознания и современного государства способствует вся сфера общественных отношений, в которые включен человек. В процессе этих отношений, личность получает знания о праве в результате наблюдения за практикой создания, применения и реализации норм права, а также в процессе усвоения знаний о праве, целенаправленно передаваемых человеку различными источниками правовой информации<sup>9</sup>. Чем шире система отношений, в которые включен индивид, тем выше уровень его правосознания, и тем развитее государство в эпоху глобализации.

<sup>1</sup> Малахов В.П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М., 2011. 431 с.

<sup>2</sup> См.: Ананьев Б.Г. Человек как предмет познания. Л., 1969. С. 301.

<sup>3</sup> См.: Кондаков А.В. Повышение правовой культуры сотрудников милиции как средство формирования и развития их ценностных ориентаций // Правовая культура. № 1(2). 2007. С. 66.

<sup>4</sup> См.: Миронов В.В. Онтология и теория познания / В.В. Миронов, А.В. Иванов. М.: Гардарики, 2005. С. 331—337.

<sup>5</sup> Ильин И.А. О Сущности правосознания. Монография. М., 1993. С.67.

<sup>6</sup> Там же. С. 110.

<sup>7</sup> Там же. С. 112.

<sup>8</sup> См.: Малахов В.П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М., 2011. С. 343—344.

<sup>9</sup> См.: Рассолов М.М., Малахов В.П., Иванов А.А. Актуальные проблемы теории государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 364.

УДК 349.22  
ББК 67.405

© А.К. ВАХИТОВ, В.И. САДЧИКОВ. 2019

## Actual Issues of Realization of Social Justice in Labor Relations

### Актуальные вопросы реализации принципа социальной справедливости в трудовых правоотношениях

**Amir Kanafievich VANITOV,**  
candidate of law

E-mail: vak 55555@mail.ru

**Амир Канафиевич ВАХИТОВ,**  
кандидат юридических наук

E-mail: vak 55555@mail.ru

**Vasily Ivanovich SADCHIKOV,**  
Associate Professor, Candidate of Law

E-mail vak 55555@mail.ru

**Василий Иванович САДЧИКОВ,**  
доцент, кандидат юридических наук

E-mail: vak 55555@mail.ru

**Научная специальность:** 12.00.05 — Трудовое право социального обеспечения

**Для цитирования.** А.К. ВАХИТОВ, В.И. САДЧИКОВ. Актуальные вопросы реализации принципа социальной справедливости в трудовых правоотношениях // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 50—53.

---

**Annotation.** This article discusses the principle of legal justice in social and labor relations, in part, related to the legal norms of labor legislation

**Аннотация.** В данной статье рассматривается принцип правовой справедливости в социально-трудовых отношениях, в части, касающихся правовых норм трудового законодательства.

**Key words:** the principle of social justice, law enforcement, the rules of the Labor Code of the Russian Federation

**Ключевые слова** принцип социальной справедливости, правоприменение, нормы Трудового Кодекса Российской Федерации

---

Для раскрытия и понимания определенного принципа права, заложенного в конкретной отрасли, в том числе и в социально-трудовых отношениях, необходимо раскрыть изначально этимологическую сущность самого понятия. Этимологически русское слово «справедливость» восходит к слову «правда», в старинном значении слово «правда» означало и установленный закон («Русская Правда»).<sup>1</sup>

Право как феномен общественной жизни, в первую очередь, выполняет функцию социальной ценности, общественного блага. Принцип

социальной справедливости исходит непосредственно из данной функциональной составляющей права.

Систему ценностей в социально-трудовых правоотношениях можно представить в виде пирамиды, где на вершине располагаются правовые цели, приоритеты отрасли права, а базис данной пирамиды состоит из системы прав и обязанностей работников и работодателей.

Принцип социальной справедливости предполагает воздаяние каждому работнику

по его заслугам. Так, каждый работник имеет право на справедливую оплату труда в соответствии с его квалификацией, которая не должна быть ниже прожиточного минимума и на обеспечение безопасных условий труда. Несправедливость в социально-трудовых отношениях же следует определить как «произвол» со стороны работодателя, нарушающего основные трудовые права работника; получение работодателем благ за счет других работников и перекалывание на них собственных обязанностей.

Понятие принципов права является актуальной проблемой в современной юридической науке. Это не случайно, так как ценность правовых принципов, состоит в определении правовых начал, правовой цели каждой отрасли права. Важно помнить, что правовым принципам свойственно меняться в зависимости от эпохи, исторического развития государства.<sup>2</sup>

В настоящее время принцип справедливости применительно к праву можно рассматривать как свойство норм права. С точки зрения общей системы ценностей, право должно отвечать требованиям морали и полностью подлежит моральным оценкам.<sup>3</sup>

Справедливость и право в то же время рассматриваются как две самостоятельные системы, хотя и взаимосвязанные. Справедливость — это одна из высших моральных ценностей, гораздо более широкая по содержанию, чем право. Важно помнить, что понятие справедливости всегда носит оценочный характер.<sup>4</sup>

Из этого следует, что закон может быть несправедливым с позиции морали, но от этого он не перестает быть законом, а следовательно, справедливость не может влиять на субъекта правоприменения с целью предпочтения принципа социальной справедливости закону в случае возникновения расхождения между этими понятиями.<sup>5</sup> Подобные ситуации происходят, как правило, в период действия устаревших норм.

Необходимо отметить, что социальную справедливость нужно отличать от правовой справедливости. Это различие объясняется тем, что принцип социальной справедливости направлен на обеспечение благосостояния народа в целом, а не между конкретными субъектами. Принцип правовой справедливости реализуется в соответствии с четкими указаниями закона, не учитывая особенности

сложившейся ситуации между работников и работодателем. На наш взгляд, принцип социальной справедливости в социально-трудовых отношениях должен основываться на балансе норм трудового законодательства и понятия справедливости как моральной категории, в основу которой положены общественные ценности, которые сложились в данный исторический момент в правосознании людей. Господство принципа социальной справедливости в социально-трудовых отношениях как некоего правового идеала заключается в том, что при возникновении социальной проблемы, такая ситуация должна решаться при взаимосвязанном комплексе правовых средств, ориентированных на юридические нормы и субъективную сторону ситуации.

Концепция социальной справедливости применительно к трудовым отношениям является действующим понятием, имеющим актуальное значения для законодательства и жизни общества в целом, направленное на поддержание верховенства права и реализацию идеи всеобщего благосостояния государства. Согласно 7-ой статье Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в котором охраняются труд и здоровье людей, предоставляются различные виды гарантий.<sup>6</sup> Главная задача социального государства состоит в достижении такого общественного развития, которое основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Таким образом, Конституция РФ закрепляет концепцию социальной справедливости в качестве одной из целей государства.

Государство должно стремиться содействовать благосостоянию народа путем защиты и соблюдения социального порядка, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость должна пронизывать все общественные институты общества, в том числе и при принятии законов.

Принципы трудового законодательства в любой стране мира должны основываться на принципах справедливости, социального равенства, унификации международных норм с учетом развития национальной экономики страны.<sup>7</sup> В международной литературе выска-

зывается мнение, что социальная справедливость в социально-трудовых отношениях подразумевает два аспекта:

Во-первых, это справедливое распределение прибыли и других выгод между собственником предприятия (работодателем) и работником.

Во-вторых, социальная справедливость предполагает обеспечение безопасности, защиты здоровья, моральных принципов всех работников при осуществлении своих трудовых обязанностей. Социальная справедливость — это справедливость в соответствии с социальными интересами.

При осуществлении правосудия в социально-трудовых отношениях концепция социальной справедливости должна учитываться, но не может применяться в нарушении закона. Изменение ценностей общества, неизбежно влечет за собой изменение понятия социальной справедливости. Иными словами, нужно соблюдать баланс прав работника и работодателя при вынесении судом справедливого решения.

Принцип социальной справедливости в трудовом праве не должен иметь преобладающую цель защиты прав работника при полном игнорировании интересов работодателя. На наш взгляд, цель данного принципа состоит в поиске баланса прав и обязанностей каждой из сторон, при этом принцип социальной справедливости не должен опираться ни на одну из сторон.

В национальных же интересах государства должна преобладать трудовая политика страны над конкурирующей с ней экономической политикой в случаях возникновения конфликтных ситуаций. Исторически принцип социальной справедливости в трудовом праве был заложен как необходимость устранить несправедливость неравного рождения и возможностей, стереть границы между социальными классами, между богатыми и бедными. Цель состояла в том, чтобы материальное благосостояние было доступно всем слоям населения, чтобы за каждым человеком закрепить право собственности.

На данный момент принцип социальной справедливости стал неотъемлемой частью трудового права как на национальном, так и на международном уровне. Данный принцип закреплен в ст. 2 Трудового Кодекса в качестве принципа трудового права провозглашено обеспечение справедливости условий труда<sup>8</sup>,

в ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>9</sup>, в ст. 23. Всеобщей декларации прав человека.<sup>10</sup> Принцип социальной справедливости предполагает взаимную свободу равных сторон трудового договора, соглашения, которая должна быть пропорциональна объему их взаимной ответственности.

В практической деятельности принцип реализуется путем установления свободы договорных начал в регулировании трудовых отношений, возможности определения и юридического закрепления дополнительных благоприятных условий для каждой из сторон. Принцип социальной справедливости должен реализовываться уравнивательными тенденциями всех аспектов трудового законодательства по отношению ко всем субъектам трудового права. (в получении работы в соответствии с их квалификацией, перевода на другую работу, в порядке изменений существенных условий труда, в нормировании труда и т.д.). Иными словами, принцип справедливости не допускает дискриминации в трудовых правоотношениях, которая запрещена по российскому законодательству (ст. 3 Трудового Кодекса Российской Федерации). К числу дискриминационных относятся факторы, которые отсутствуют в законодательстве и приводят к установлению не правовых различий в социально-трудовых правоотношениях. Также принцип основан на идее социально-экономического равенства всех работников, он обеспечивает гарантию против эксплуатации.<sup>11</sup> Принцип социальной справедливости может быть реализован только путем обеспечения сочетания индивидуальных интересов личности и общественных интересов государства (законодательный аспект).

На сегодняшний день согласно статистическим данным, многие работники, права которых были нарушены работодателем, не верят в возможность отстоять свои права путем обращения в досудебный или судебный орган. Иными словами они не верят в принцип социальной справедливости в трудовом праве. Можно предположить, что такая ситуация обусловлена кардинальным характером изменений, происходящих в обществе и государстве в течение последних десятилетий и неспособностью трудового законодательства своевременно реагировать на произошедшие экономические изменения. Эти изменения связаны с автоматизацией производства, все

более широким использованием информационных технологий, появлением нетипичных форм занятости, а следовательно, изменением характера трудовых отношений и роли человека в процессе труда в целом.

Рыночные правила экономики закрепили приоритет права собственности над трудовыми правами. У современного работодателя существует преимущественное право самостоятельно распределения прибыли от производства, полученной за счет труда работников, но без их фактического участия при распределении. Современному работодателю не выгодно соблюдать принцип социальной справедливости путем включения в акты социального партнерства положения о равном распределении прибыли, так как его основная цель состоит в обогащении за счет работника любыми средствами. Увеличение подобных случаев на практике и невозможность доказывания умышленных действий со стороны работодателя как правового обстоятельства в суде, порождает разумное сомнение у работников относительно применения принципа социальной справедливости.

На наш взгляд, человеческий труд неправильно рассматривать как товар, предмет торговли. Необходимо акцентировать внимание на человеческой свободе и теории справедливости. Отсюда следует вывод, что все трудовые права и интересы работника в реальности могут осуществиться только благодаря определенным действиям работодателя, которые тот далеко не всегда заинтересован совершать. В этом смысле работники действительно нуждаются, причем более, нежели работодатели, в государственно-гарантированной поддержке и защите своих трудовых прав и законных интересов.<sup>12</sup>

Рассматривая вопросы сочетания принципа социальной справедливости в социально-трудовых отношениях и норм трудового права, делается вывод о том, что соблюдение трудового законодательства является обязанностью для всех участников трудовых правоотношений. Важно также отметить, что немаловажное значение для практической реализации принципа социальной справедливости приобретает своевременное отражение на законодательном уровне реалий современного мира, в том числе с учетом происходящих в современном обществе экономических процессов.

Судам при оценивании доказательств необходимо активно использовать институт отмена (изменение) закона в условиях «устаревания»

норм права; основывать свои решения на балансе естественных прав человека с учетом норм международного и национального законодательства для того, чтобы применяя принцип социальной справедливости отвечать на вызовы постиндустриального развития общества.

### Список литературы

1 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

2 Трудовой кодекс Российской Федерации в редакции от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018).

3. Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)

<sup>1</sup> *Даль Владимир Иванович.* Толковый словарь живого великорусского языка: избр. ст. / В.И. Даль; совмещ. ред. изд. В.И. Даля и И.А. Бодуэна де Куртенэ; (науч. ред. Л.В. Беловинский). М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009

<sup>2</sup> *Елисеев С.Г., Чертков А.Н.* Свобода, равенство и справедливость в системе правовых ценностей // Электронный ресурс: Информационно-аналитический портал «Предпринимательство и право», Дата обращения: 10.12.2018

<sup>3</sup> *Баранов В.М.* Истинность норм советского права: проблемы теории и практики / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1989.

<sup>4</sup> *Рабцевич О.И.* Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование. М., 2005.

<sup>5</sup> *А.А. Сапфирова.* Справедливость и нормы трудового права: Теория и судебная практика // «Современное право», 2015, № 3.

<sup>6</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014. № 31, ст. 4398.

<sup>7</sup> *Matthew W. Finkin:* «Book review essay: The death and the transfiguration of labour law», in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 33 (2011). № 1, p. 171.

<sup>8</sup> «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // «Парламентская газета», № 2—5, 05.01.2002.

<sup>9</sup> «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 12, 1994.

<sup>10</sup> «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», 10.12.1998.

<sup>11</sup> Определение справедливости в трудовом праве (Миронов В.И., Бобров Е.А., Барбашова Т.П. // «Трудовое право в России и за рубежом», 2017. № 3.

<sup>12</sup> *Улюмджиев Е.А.* Идея справедливости в трудовом праве: некоторые вопросы теории // «Юридический мир», 2009. № 5.

## Features of the Organization of Activity Local Government in the United States

### Особенности организации деятельности местного управления в США

**Larisa Anatolyevna LARINA,**

Deputy head of the Department constitutional and municipal law Moscow University of the Russian interior Ministry  
Ph. D., associate Professor

E-mail: [larinala@list.ru](mailto:larinala@list.ru)

**Лариса Анатольевна ЛАРИНА,**

заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России  
кандидат юридических наук, доцент

E-mail: [larinala@list.ru](mailto:larinala@list.ru)

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

**Для цитирования.** Л.А. ЛАРИНА. Особенности организации деятельности местного управления в США // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 54—62.

---

**Annotation.** The article discusses the features of local government in the United States characteristic, broad decentralization, certain independence of municipalities from the Central government and even from the States, the lack of direct subordination of local government to government.

**Key words:** local self-government of the USA, principles of local government, municipal systems, self-government bodies, administrative-territorial units of the USA

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности местного управления в США, характерное, широкой децентрализацией, определенной независимостью муниципалитетов от центрального правительства и даже от штатов, отсутствием прямого подчинения органов местного управления государственной власти.

**Ключевые слова** местное самоуправление США, принципы местного управления, муниципальные системы, органы самоуправления, административно-территориальных единицы США

---

В Конституции США нет прямых положений, определяющих, что регулирование организации местного управления находится в ведении штатов. Конституция США устанавливает лишь исключительные полномочия центральных органов власти и признает, что все остальные вопросы относятся к компетенции штатов. Однако именно штаты уполномочены решать вопросы, связанные с организацией местного управления. Федеральные власти устанавливают с муниципалитетами прямые и непосредственные контакты. Основанием для этих отношений являются факторы экономического порядка (федеральные займы, федеральные гарантии займов, полу-

чаемых муниципалитетами из других источников, субсидирование деятельности муниципалитетов) [1].

Каждый штат самостоятелен в организации местного самоуправления. Таким образом, в стране существует 50 различных муниципальных систем. В конституциях большинства штатов содержатся нормы, посвященные организации и деятельности муниципалитетов. Конституции всех штатов можно подразделить на следующие группы:

- конституции, которые содержат небольшое количество правовых норм, регулирующих статус муниципалитетов, эти нормы связаны с установлением некото-

рых ограничений деятельности местных органов (штаты Алабама, Делавер, Массачусетс, Миссисипи, Теннесси и др.);

- конституции, которые содержат положения со значительным объемом полномочий, предоставляемых муниципальным образованиям [4].

Большое значение в правовом регулировании системы органов местного управления в США имеет текущее законодательство штатов. Акты, регламентирующие правовое положение муниципалитетов, можно разделить на две группы.

*Первая* группа — акты, посвященные вопросам исключительно местного управления. Они могут адресоваться всем муниципальным подразделениям (так называемые общие законы), отдельным их видам (например Закон о городе), отдельным группам (например Закон о городах второго класса) и единичным муниципалитетам (так называемое частное законодательство). Общие законы, единообразно регулирующие статус муниципалитетов, не получили в США широкого распространения. Легислатуры штатов отдают предпочтение другим видам правового регулирования, среди которых основное место занимают частное и классификационное законодательство.

*Вторая* группа — законы, создающие правовую основу функционирования местных органов и состоящие из нормативных правовых актов об управлении различными отраслями государственной деятельности. Большое по количеству и объему законодательство об органах муниципальной власти в ряде штатов значительно затрудняет анализ правовых норм [23].

Многие муниципалитеты имеют муниципальные хартии. По общему положению при отсутствии конституционных ограничений легислатура штата вправе принимать, отменять и изменять хартии муниципальных образований.

Губернаторы штатов могут регулировать правовой статус органов муниципального управления посредством издания исполнительных приказов, затрагивающих вопросы деятельности муниципальных образований.

Первоначально административный контроль со стороны штата осуществлялся через

муниципалитеты с департаментами, управлениями и агентствами штатов. Легислатуры штатов наделяют исполнительные органы муниципалитетов полномочиями на издание соответствующих нормативных актов [24].

Большое значение в системе регулирования деятельности органов местного управления занимают нормативные акты, в том числе и судебные решения, регламентирующие отношения с федеральными властями. Эти отношения могут поддерживаться с санкции и при посредничестве властей штатов, при этом суды и органы штатов опираются на положение X Поправки к Конституции США. Правовой статус органов местного управления в США определяется также положениями, содержащимися в мнениях генеральных атторнеев (прокуроров) штатов. Кроме этого, правом на совещательное мнение обладают аудиторы (контролеры) штатов и юридические службы ряда департаментов [21].

Система правового регулирования органов местного управления состоит из множества подсистем местного, штатного и федерального уровня и имеет неоднозначный характер. Это предопределяет известную сложность комплексного анализа указанной проблемы. Так, в США в целом принят характерный для англосаксонских стран принцип позитивного регулирования компетенции местных органов. Однако каждый штат решает этот вопрос по-своему. Конституция Калифорнии, например, предусматривает, что «графство или город могут принимать и применять на своей территории любые решения и распоряжения по местным, полицейским [19], санитарным и иным вопросам, не нарушая общих законодательных норм» (ст. 11, § 7). Фактически, речь идет о признании общей компетенции и о негативном регулировании. Генеральные статуты Коннектикута, напротив, устанавливают, что местные органы власти могут предпринимать лишь действия, прямо предписанные или разрешенные им законом, — классический пример позитивного регулирования [20].

Органы самоуправления. В настоящее время в штатах США существует 6 видов административно-территориальных единиц со своими органами местного управления: графства (counties); города (cities); бороу (boroughs);

виллиджи (villages); тауны (towns); тауншипы (townships) [2].

На сегодняшний день только в штате Нью-Джерси имеются все перечисленные выше муниципальные звенья. Остальные штаты отказались от того или иного вида.

Графства — это основные административно-территориальные единицы, имеются во всех штатах кроме Аляски, Коннектикута и Род-Айленда. В США имеется более 3 тыс. графств. Город Нью-Йорк состоит из пяти внутригородских графств. В целом по стране на их территории проживает около 89% населения страны. В состав графств входят муниципальные корпорации (сити, бороу, виллиджи, тауны).

Тауны имеются в 20 штатах, виллиджи — в 17 штатах. Тауны и тауншипы — это самоуправляющиеся общины, которые входят в графство. Они распространены лишь в некоторых штатах (Нью-Йорк, Висконсин, Миннесота). Их насчитывается около 16 тыс. Тауны создаются на базе одного или нескольких небольших городских поселений с малочисленным населением. Основной орган управления — таун-митинг, т.е. собрание жителей. На таун-митинге принимается бюджет, избирается совет либо конкретные должностные либо действующие на общественных началах лица. Тауншипы создаются в сельской местности, в основном в штатах Среднего Запада.

Органы местного самоуправления, именуемые городами, существуют во всех штатах, кроме штата Гавайи. Статус города определяется legislaturой штата. Городом признается огромный мегаполис с населением в несколько миллионов жителей в некоторых штатах городом также может быть признан поселок с 1 тыс. населения [6].

Основа классификации административно-территориальных единиц отдельных штатов США первоначально зависела от численности населения. Сегодня размеры территории и число жителей муниципальных единиц могут значительно различаться. Например, статус сити имеют город Шерилл (штат Нью-Йорк), где проживает около 3 тыс. жителей, и 17-миллионный город Нью-Йорк. В муниципалитетах, именуемых бороу, виллиджи, тауны, проживает, как правило, не более 10 тыс. человек. Однако в тауне Хемстед (штат Нью-Йорк)

насчитывается более 40 тыс. жителей. Как правило, статус города имеют урбанизированные населенные пункты, а статус бороу, виллиджа, тауна и тауншипа — пригородные поселения.

В муниципальных корпорациях (сити, бороу, виллиджах и таунах) проживает 2/3 населения страны, и на их долю приходится 1/3 всех местных расходов. Муниципалитеты превосходят другие местные органы управления по расходам на полицейскую службу, противопожарную охрану, жилищное строительство, реконструкцию городов, строительство и эксплуатацию аэропортов, дорог, автостоянок, библиотек, парков и зон отдыха, удалению отходов. В других сферах местного управления (социальное обеспечение, здравоохранение, образование, строительство общественных зданий, инфраструктура водного транспорта и др.) муниципалитеты тратят от 10 до 45% от общей суммы соответствующих местных расходов. Важная роль муниципалитетов в системе местного управления США объясняется тем, что они являются органами управления преимущественно в городах (в них проживает 87% населения страны), где потребность в местных социально-экономических службах наиболее высока. Именно внутри этой группы административно-территориальных единиц штатов США различия особенно заметны. В 164 крупнейших городах страны, число жителей в каждом из которых превышает 100 тыс., проживает более 56 млн человек. В то же время более половины муниципальных корпораций имеют менее 1 тыс. жителей.

39 городов выделены из графств, и их муниципалитеты осуществляют функции, свойственные и муниципальным корпорациям, и графствам (Балтимор, Сент-Луис, а также 36 независимых городов в Вирджинии).

Из различных видов муниципальных корпораций наибольший интерес представляет организация управления городскими образованиями, в которых проживает в целом более 160 млн человек. Урбанизированный образ жизни ведет подавляющая часть населения страны [7].

Средняя численность городских советов в США — 5—7 членов. Даже в крупнейших городах, население которых превышает

500 тыс. жителей, средний состав совета — 13 человек, а наиболее распространены в них советы из 9 выборных. Процедура голосования в США строится на принципах тайного волеизъявления и личного участия избирателей в голосовании. Определение результатов выборов в местные органы власти в США осуществляется по мажоритарной системе относительного большинства. Конституции многих штатов запрещают политическим партиям и объединениям участвовать в местных выборах и выдвигать кандидатов [8].

Международная ассоциация городских менеджеров на основании данных переписи сгруппировала все города США по следующим моделям управления: совет-мэр; совет-управляющий (менеджер); комиссия система управления. Функциональная роль местных советов в рамках муниципальной организации в США связана с их положением в механизме местного управления. В Великобритании, например, советы признаются носителями власти муниципальной корпорации, вследствие чего компетенция других подразделений муниципального аппарата трактуется как производные от полномочий совета [20]. В США сходное решение вопроса характерно для многих муниципальных хартий, устанавливающих систему местного управления типа совет-слабый мэр. Среди функций муниципальных советов выделяют: нормативное регулирование основных сторон организации и деятельности муниципалитета и особенно вопросов, касающихся прав и интересов населения (законодательная функция); определение главных направлений муниципальной активности (политическая функция); разрешение текущих управленческих дел (например, вопросов о заключении контрактов); принятие решений о назначении на различные должности (функции текущего управления); контроль за исполнительным аппаратом.

Однако эта схема не учитывает особенностей реальной жизни, обусловленных разнообразием организационных форм муниципального управления в США, несоответствием юридических моделей практике, а также действием определенных тенденций в развитии муниципальных институтов [3].

Значительное влияние на положение муниципальных советов в США оказывают принципы, положенные в основу отношений этих советов с высшими должностными лицами муниципалитетов и исполнительным аппаратом в целом [12].

Совет-мэр. Более чем в 50% городов США система органов власти построена по модели совет-мэр. Совет избирается путем всеобщих прямых выборов жителями города. Модель совет-мэр — старейшая форма городского управления, отражающая традиционное стремление американцев к разделению властей на всех уровнях. Прямые выборы мэра способствуют тому, что он чувствует себя независимым от совета, и это в определенной степени позволяет ему определять местную политику. Кроме того, правовой и социальный статус мэра весьма прочен и значителен, поскольку он получает свой мандат непосредственно от народа. Мэр избирается чаще всего сроком на 4—5 лет. Практически каждая муниципальная хартия устанавливает ряд требований, которым должен отвечать кандидат на пост мэра. Разумеется, он должен быть гражданином США, обычно не моложе 30 лет и постоянно проживать на территории соответствующего муниципалитета (в ряде штатов устанавливается срок не менее 3 лет)[14].

Порой можно услышать мнение, что положения муниципальных хартий о гражданстве кандидата на пост мэра не имеют смысла, поскольку трудно представить, чтобы население муниципалитета захотело бы выдвинуть на пост мэра иностранца. Скорее всего, данное требование муниципальных хартий не столько юридическое предписание, сколько дань традициям, истории страны [5].

Следует также отметить, что мэры городов — весьма влиятельные фигуры, наделенные значительной властью и призванные решать многочисленные проблемы населения. Этот пост традиционно рассматривается как трамплин для выхода на общештатную или даже на общенациональную политическую арену.

Мэр традиционно имеет право обращаться с посланиями к муниципальному совету, определяя содержание местного нормотворчества. Он вправе присутствовать на заседаниях

совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является весьма эффективным средством проведения определенной политики. Известно множество случаев, когда лишь угроза применения вето заставляла муниципальный совет прислушаться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование. В ряде муниципалитетов мэры обладают правом выборочного вето, т.е. могут отклонять отдельные положения местных нормативных актов. Большинство муниципальных хартий предусматривает, что вето мэра может быть преодолено 2/3 голосов членов совета при повторном голосовании в совете. Иногда мэр обладает даже правом абсолютного вето (такое положение, например, существует в г. Бостон). Кроме того, во многих хартиях специально оговаривается, что к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета. Если формальные полномочия мэра в этой сфере и не предусмотрены, традиционно мэр осуществляет контроль за деятельностью местной полиции. В некоторых муниципалитетах мэр обладает правом освобождать от ответственности за нарушения местных нормативных актов (но не законов штата). Практически мэр в системе отношений с муниципальным советом является более сильной фигурой. В результате муниципальный совет крайне редко претендует на проведение независимой от мэра политики [15].

Внутри модели управления по типу совет-мэр существуют модификации, позволяющие говорить об относительно сильном либо слабом мэре.

Разновидностью муниципального управления, при которой совет юридически доминирует над исполнительной властью муниципалитета, является старейшая по времени разновидность системы совет-мэр с так называемым «слабым» мэром, преобладавшая в США вплоть до начала XX в. Эта модель характеризуется сосредоточением в ведении муниципального совета не только полномочий в сфере регулирования, общего руководства и контроля за деятельностью исполнительной власти, но и большего объема прав в области

оперативного управления, особенно в вопросах назначения на различные должности в хозяйственных и финансовых делах. За мэром, избираемым советом, закрепляются в основном представительские и оперативно-исполнительные функции. Для такой модели управления характерно наличие в деятельности муниципальных советов значительного числа текущих вопросов. К компетенции сильного совета относится назначение им руководителей ряда функциональных и отраслевых подразделений муниципального административного аппарата, осуществление других назначений мэром с согласия совета, ограничение прав мэра по координации и контролю деятельности городских исполнительных органов власти [16].

Применительно к концепции сдержек и противовесов, характерной для государственной-правовой теории США, модель совет-слабый мэр означает прежде всего защиту муниципального представительства от чрезмерной экспансии исполнительной власти в лице мэра. Тенденция к усилению этого звена государственного механизма в ущерб представительным органам, отмечаемая в США и в ряде других развитых стран, сказалась и на муниципальном управлении США. Так, сильные советы, по мнению многих американских специалистов, принадлежат скорее прошлому, чем настоящему. Их вытеснение из системы местной власти с конца прошлого века и до настоящего времени проводится, главным образом, под предлогом преодоления деконцентрации исполнительной власти, связанной с отсутствием полномочного главы исполнительного аппарата и препятствующей согласованному управлению возросшим объемам муниципальных дел. Свертывание этой модели муниципальной организации идет, во-первых, за счет ее полной замены другими моделями и, во-вторых, в результате ее рестройки путем усиления самостоятельной роли муниципального исполнительного аппарата. Именно этот путь связан с переходом от избрания мэров советами к их избранию путем прямых выборов, с расширением прав мэров, в частности, наделением их правом вето и полномочиями по руководству текущими финансовыми делами. В настоящее

время модель совет-слабый мэр существует в первоначальном виде в основном в небольших поселениях — примерно в 2/3 городов США с населением от 5 до 10 тыс. человек [17].

Другая, более распространенная сегодня разновидность модели совет-мэр, при которой мэр юридически возглавляет исполнительную власть муниципалитета (сильный мэр), начала приобретать в США популярность с 80-х годов XIX в. Ее прототипом в известной степени послужила структура федеральной власти, правовое положение президента США среди других центральных органов власти. Сильный мэр сам назначает и увольняет руководителей отраслевых и функциональных подразделений муниципального административного аппарата, не нуждаясь для этого в одобрении совета; любой серьезный конфликт между мэром и руководителем подразделения административного аппарата обычно влечет увольнение последнего. Мэр отвечает за составление и исполнение местного бюджета, используя эти полномочия в качестве эффективного средства влияния на муниципалитет. Мэр как бы персонифицирует муниципальную корпорацию, совету же отводится роль своеобразного критика и, в большинстве случаев, от него требуется лишь механическое одобрение начинаний и проектов, исходящих от мэра, от исполнительной власти. При сильном мэре им обычно формируется команда помощников — профессионалов, своего рода личный кабинет, где разрабатываются и через который осуществляются планы мэра. В ряде городов основной фигурой команды является назначенный мэром главный администратор, осуществляющий под руководством мэра надзор за деятельностью руководителей местных служб и управлений, прежде всего в вопросах финансов и подборе кадров [18].

Модель совет-сильный мэр преобладает в больших городах США. Институт мэра в том виде, в котором он существует при системе совет-сильный мэр, позволяет достичь хороших результатов в организации местного управления. Особое значение это имеет в крупных городах. Множество проблем больших городов (недостаточное финансирование, уменьшение числа муниципальных служб, расовые, национальные, социальные и иные

конфликты) невозможно было бы разрешить без сильного, располагающего значительными властными полномочиями мэра. Понимание этого заставляет все новые муниципалитеты вносить соответствующие изменения в свои хартии и учреждать пост сильного мэра.

Комиссионная система управления сегодня является наименее популярной моделью местного управления, которая впервые была использована в 1901 году в г. Галвестон (штат Техас). При этой модели местного управления население избирает, обычно на 4 года, муниципальный совет, состоящий из 3—5 человек. Каждый из членов совета выступает в двойном качестве: как член местного представительного органа — муниципального совета и как глава одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета. При такой системе управления пост мэра не предусмотрен, а если и имеется, то мэр выполняет обычно представительские функции. Нередко мэром избирается один из членов муниципального совета и главной функцией его как мэра является то, что он председательствует на заседаниях совета [10].

Комиссионная модель управления критикуется американскими специалистами за то, что она не позволяет провести принцип разделения властей и поэтому недемократична. Считается, что эта модель может развиваться в самых различных направлениях и принимать непредсказуемые формы, особенно, если члены совета, договорившись, не будут вникать в дела других управлений и служб и тем самым развяжут друг другу руки. Кроме того, следует учитывать, что каждое такое подразделение с членом муниципального совета во главе может действовать обособлено, поскольку возможности для координации их деятельности довольно ограничены. В результате таких действий может возникнуть несколько местных исполнительных органов, функционирующих независимо друг от друга. Следует также учитывать, что преуспевающие предприниматели, способные администраторы не будут стремиться быть избранными в совет и стать муниципальными управляющими, поскольку совет не имеет достаточно денег, чтобы компенсировать им потери в доходах от бизнеса. Указанные обстоятельства

свидетельствуют в пользу того, что у руля местной власти могут оказаться случайные люди, порой даже не имеющие представления, как следует управлять муниципальным хозяйством [22].

Изложенные аргументы позволяют американским специалистам в области местного управления заявлять, что комиссия модель местного управления не имеет будущего; те муниципалитеты, которые до сих пор не отказались от нее, движимы безразличием или инерцией, считают они [11].

Совет-менеджер (управляющий). Значительно большей популярностью по сравнению с комиссионной моделью пользуется система местного управления, при которой муниципальный совет (избираемый, как и в других случаях, населением) назначает, т.е. фактически нанимает — менеджера (управляющего). Модель совет-менеджер имеет приоритет главным образом в муниципалитетах, на территории которых проживают обеспеченные люди, согласные хорошо платить компетентному профессионалу — менеджеру. При такой системе управления менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Менеджер работает на основании контракта, заключаемого с муниципальным советом [13].

Следует также отметить, что в хартиях муниципальных образований обычно предусмотрено, что членами их советов и других выборных органов муниципалитета при комиссионной модели могут быть лишь лица, проживающие на территории муниципально-го образования. В то же время хартии не содержат, как правило, никаких указаний по поводу места проживания лица, претендующего на должность менеджера (управляющего) в том или ином муниципалитете.

На основании анализа хартий различных муниципальных образований основные обязанности менеджера можно свести к следующим: координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей; готовить и представлять на утверждение совета годовой бюджет муниципалитета; контролировать исполнение

решений совета; представлять совету рекомендации, требующие его решения.

Модель местного управления совет-менеджер продемонстрировала на практике и во времени свою жизнеспособность. Интересно отметить, что графства, организационная структура которых в США является одним из самых архаичных институтов местного управления в этой стране, начинают вводить должность менеджера. Причем в ряде из них предусмотрено право жителей графства отказать в увольнении менеджера вопреки решению местного совета. И наоборот, может быть отозван член совета графства, проголосовавший за увольнение менеджера, если большинство жителей считают увольнение несправедливым. В настоящее время такая практика стала применяться во многих штатах страны [1].

В тех случаях, когда внесение соответствующих изменений в хартию муниципалитета невозможно или сопряжено с большими трудностями, местные советы принимают решение об учреждении должности административного помощника, полномочия которого производны от компетенции муниципального совета и весьма незначительны.

Вместе с тем ряд исследователей местного управления в США называют модель совет-менеджер антиамериканской, считая недопустимым, что лицо, занимающее такой ответственный пост и во многом определяющее местную политику, не избирается населением. Тем не менее интерес муниципальных органов к этой модели управления очевиден, поскольку она позволяет предварительно обсуждать кандидатуру на заседании, а затем вынести вопрос на голосование. Контракт заключается с кандидатом, набравшим простое большинство голосов. Кроме того, совет может уволить менеджера не только, если признает его работу неудовлетворительной, но и по другой причине, которую совет сочтет убедительной [25].

Интерес муниципальных органов к этой модели управления вызван еще и тем, что она позволяет решать проблемы местного хозяйства на профессиональной административной основе.

Следует отметить, что и при данной модели возможно существование поста мэра, выпол-

няющего, как и в первом варианте, церемониальные функции (в основном связанные со статусом председателя муниципального совета). Чаще всего мэром избирается один из членов совета. Он не имеет права вето, и очень редко ему предоставляется право решать вопросы по своему усмотрению, например в случае чрезвычайного положения на территории муниципалитета [25].

Тауншипы. Органы местного управления, именуемые в США тауншипами и таунами, последняя форма непосредственного прямого самоуправления народа, сегодня существует только в 20 штатах; на тауншипы приходится лишь 3% расходов местных органов власти.

Формально тауншипы отличаются от муниципалитетов тем, что их границы не зависят от концентрации населения: они могут включать и редко заселенные сельские районы, и урбанизированные территории. Функции тауншипов же, чем функции муниципалитетов, но в целом сходны с последними. Высшим органом многих тауншипов является ежегодное собрание всех жителей (таунмитинг), имеющих право голоса. На собраниях решаются все важнейшие вопросы местного управления. Собрание избирает совет из 3—5 человек, который действует в качестве исполнительного органа в период между собраниями. Одновременно избирается ряд должностных лиц: клерк, казначей, ассессор, констебль (полицейский), уполномоченный по дорогам, надзиратель за бедными и др. В ряде тауншипов некоторые из этих должностных лиц назначаются советом; советы также часто назначают менеджеров для выполнения функций главного администратора. Специалисты по государственному управлению в США считают форму тауншипов устаревшей, неудобной, неэффективной, обреченной на постепенное исчезновение [22].

В последнее время получают развитие федеральные программы социального характера, разрабатываемые с участием муниципалитетов, оживляется деятельность местных органов в области санитарного надзора и городского планирования. Вместе с тем муниципалитеты практически не способны влиять на коммунальное хозяйство, медицинскую помощь, так как эти службы находятся в частных руках, а это в свою очередь исключает

возможность органов местного самоуправления влиять на социально-экономическое развитие своих территорий. В последние десятилетия такие возможности еще более сузились из-за того, что постепенно в ведение штатов переходят многие учреждения социальной помощи, значительная часть дорожного хозяйства, а также функции финансового контроля школ и налогообложения частных предприятий коммунального обслуживания.

### Список литературы

1. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.
2. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Еремян В.В., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Харламов С.О., Кирсанов А.Ю., Егоров С.А., Кальгина А.А., Саудаханов М.В., Пащенко Д.А., Варсеев В.В., Бышков П.А., Галушкин А.А., Забелина Е.П. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)
3. Горшенева И.А., Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазов Е.Н., Яткевич О.Г. Теоретические и правовые основы муниципального права в определениях и схемах (особенная часть) / Новосибирск, 2019.
4. Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомичев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
5. Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кикоть-Глуходедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
6. Ларина Л.А. Международный стандарт как основа осуществления местного самоуправления. В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С.49—53
7. Ларина Л.А., Максютин М.В., Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Учебное пособие / Москва, 2012.
8. Ларина Л.А., Максютин М.В. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Московский университет МВД России. Серия Высшее профессиональное образование. Москва, 2007

9. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях. *Международный журнал конституционного и государственного права*. 2016. № 1. С. 57—62.

10. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики. *Вестник Московского университета МВД России*. 2016. № 5. С. 121—125.

11. Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве (теоретико-методологический анализ) *Вестник экономической безопасности*. 2015. № 7. С. 20—25.

12. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глухододова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное).

13. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. *Правоведение*. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

14. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Саудаханов М.В., Мохова Т.С. *Муниципальное право России в таблицах и схемах*. Москва, 2017

15. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. *Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие*. Москва, 2017.

16. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Уткин Н.И., Харламов С.О., Несмелов П.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. *Муниципальное право России. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности* / Москва, 2017.

17. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Комахин Б.Н., Несмелов П.В., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. *Альбом схем по конституционному праву России. Учебное пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению Юриспруденция, Правоохранительная деятельность и Правовое обеспечение национальной безопасности* / Москва, 2017.

18. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. *Конституционное право России. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности* / Москва, 2017.

19. Хазов Е.Н., Горшениева И.А., Иванцов С.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. *Организация деятельности полиции зарубежных стран учебно-методическое пособие* / Москва, 2017.

20. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. *Местного самоуправления европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики, Итальянской Республики)*. *Вестник Московского университета МВД России*. 2017. № 3. С. 158—161.

21. Харламов С.О., Горшениева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Воробьев В.Ф., Хазов Е.Н., Гарашко А.Ю., Дурнев В., Саудаханов М.В. *Теоретические основы муниципального права в таблицах и схемах (общая часть) учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности* / Москва, 2018.

22. Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Зиборов О.В., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Кучеренко П.А., Забелина Е.П., Голованов К.П., Ключко Е.И. *Местное самоуправление: вопросы теории и практики*. Москва, 2018.

23. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Василевич Г.А., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Харламов С.О., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Радченко В.И., Косолапов М.Ф., Алпатов Ю.М. *Актуальные проблемы конституционного права России*. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)

24. Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А., Бабаева Ю.Г., Галушкин А.А., Колованов К.П., Гаглов Д.В., Забелина Е.П., Комарова В.В., Кучеренко П.А., Месиков М.А., Осавелюк А.М., Пашенцев Д.А., Поддубная О.С., Усманова Р.М., Чихладзе Л.Т., Федоров В.В., Хазов Е.Н. *Актуальные проблемы муниципального права*. Москва, 2018.

25. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Громов К.Э., Тутханян Г.А. *Избирательное право*. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)

УДК 342.951  
ББК 67.401

© Ю.В. РАСТЯПИН. 2019

## On the Implementation of the Concept of the State Migration Policy for 2019—2025

### О ходе реализации концепции государственной миграционной политики на 2019—2025 г.

**Yuri Viktorovich RASTYAPIN,**

lecturer of the department of administrative activities of the department of internal affairs Moscow University of Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: office@unity-dana.ru

**Юрий Викторович РАСТЯПИН,**

старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право; административный процесс

**Для цитирования.** Ю.В. РАСТЯПИН. О ходе реализации концепции государственной миграционной политики на 2019—2025 г. // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 63—66.

---

**Annotation.** His article deals with the actual problem of the implementation of the state migration policy in connection with the adoption of a new regulatory legal act in this area.

**Аннотация.** В данной статье рассмотрена актуальная проблема о реализации государственной миграционной политики в связи с принятием нового нормативного правового акта в данной сфере

**Key words:** migration, migration policy, migrants, the concept of state migration policy

**Ключевые слова** миграция, миграционная политика, мигранты, концепция государственной миграционной политики

---

31 октября 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин утвердил своим Указом<sup>1</sup> новую Концепцию государственной миграционной политики на 2019—2025 годы.

Документ, состоящий из семнадцати страниц был опубликован на сайте Кремля. Данный нормативный акт предписывает то, что необходимо «открыть» Россию для всех, кто хочет здесь жить и работать, упростить правила въезда, включая выдачу виз, а также процедуры предоставления российского гражданства.

Миграционная политика, говорится в концепции, должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного

переселения в Российскую Федерацию лиц, в том числе покинувших Россию, которые способны включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

Указ предписывает Правительству Российской Федерации в трехмесячный срок представить план мероприятий по реализации концепции, также всем государственным органам рекомендуется в своей деятельности в сфере миграции руководствоваться положениями данной концепции. В указанном документе отмечается, что он определяет цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики.

А так же отмечается, что данная концепция разработана с учетом ряда Стратегий, которые включают Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона<sup>2</sup> и Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года<sup>3</sup>.

Это значительно отличается от трех целей, изложенных в прежнем варианте, где на первом месте значилось «обеспечение безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения страны», и говорилось о необходимости стабилизации и увеличения численности и содействия обеспечению потребности экономики в рабочей силе.

Отмечая, что главным источником восполнения населения России и предоставления экономики трудовыми ресурсами обязано быть его природное воспроизведение. Акт именуется миграционную политику дополнительным орудием решения демографических трудностей и сопряженных с ними финансовых осложнений. Указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 определяет проблему формирования благосклонного государственного устройства с целью «добровольного переселения в Российскую федерацию персон (в этом количестве покинувших ее), какие готовы неотъемлемо влиться в концепцию положительных общественных взаимосвязей и быть правомочными членами отечественного сообщества».

Отдельно в Концепции говорится, что страна должна быть открыта для тех иностранных граждан, которые «никак не объединяют с ней собственную судьбу либо перспективу собственного ребенка и никак не намереваются целиком интегрироваться в отечественное объединение. Однако, анализируют Российскую Федерацию равно как государство с подходящими условиями с целью удовлетворения собственных финансовых, общественных и культурных нужд, и при этом «придерживаются условий законодательства Российской Федерации, аккуратно относятся к ее облегчающей сфере и естественным ресурсам, материальным и культурным ценностям, чтят разнообразие областных

и этнокультурных укладов существования российского населения».

Согласно пункту 18 Концепции, совершенствование миграционного законодательства должно привести к установлению «обычных, ясных для людей и осуществимых правил», соответствующих цели данного документа. Все без исключения обязаны послужить причиной к снятию административных барьеров в данной области и «предопределенных ими потерь».

С данной целью запланировано улучшать правовые и координационные механизмы, которые обязаны гарантировать добровольную миграцию в Российскую Федерацию соотечественников «и других персон, которые готовы благополучно интегрироваться в отечественное общество», а кроме того, въезд и пребывание в Российской Федерации жителей других стран, стремящихся «совершенствовать финансовые, деловые, профессиональные, научные, культурные и другие взаимосвязи» и «способных вследствие собственной трудовой деятельности, знаниям и компетенциям способствовать экономическому, общественному и культурному формированию Российской федерации».

В одном из разделов Концепции перечислены определенные вопросы, которые обязаны облегчить процесс миграции в страну сограждан и заезд жителей других стран. Среди них:

- облегчение въезда в Российскую Федерацию
- формирование виз
- получения права на размещение в стране

Облегчить планируется и операцию получения российского гражданства. Помимо этого, обязаны быть скорректированы условия добровольного переселения необходимых профессионалов. Среди них в Концепции отдельно упомянуты научные и педагогические сотрудники, врачи, инженеры, фермеры, предприниматели, инвесторы, выступающие деятели культуры и искусства. При этом, государство обязано будет гарантировать помощь российским учреждениям, привлекающих данных лиц.

В территориях приоритетного заселения (однако в Концепции данные территории никак не указаны) обязаны будут сосредоточиваться экономические средства, нужные для содействия переселению туда соотечественников на постоянное место жительства. Однако, территории приоритетного заселения в Российской Федерации указываются в отдельном Постановлении Правительства Российской Федерации от 30.12.2012 г. № 1486 «О порядке присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>4</sup>.

Также в Указе Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 отмечается направление сократить «необоснованные административные препятствия и финансовые расходы», которые сопряжены с ввозом в Российскую федерацию собственности, «в том числе предметы интеллектуальной собственности, ресурсы изготовления и другие ключевые фонды».

Миграция в Концепции непосредственно связывается с качеством жизни в государстве: «Характер и направленность миграционных потоков, их воздействие на российское социум, а кроме того трудности, с которыми встречаются мигранты в участках пребывания, во многом определяются качеством жизни в Российской Федерации, доступностью для граждан общественных, образовательных, медицинских, культурных и других услуг, состоянием правопорядка, степенью развитости транспортной, энергетической, телекоммуникационной и информационной инфраструктуры, степенью занятости жителей и благоустроенности социальных зон». Поэтому осуществление Концепции обуславливается необходимостью дальнейшего социально-экономического развития, развития индустрии, науки, инноваций, образования, здравоохранения и иных сфер жизнедеятельности общества и государства<sup>5</sup>.

Как отмечается в п. 21 Указа «О Концепции государственной миграционной политики

Российской Федерации на 2019—2025 годы», основными задачами в данной сфере являются:

1. совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольный миграционный процесс;

2. создание условий для адаптации к условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада;

3. создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников;

4. создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

5. дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции;

6. оказание помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

В свою очередь первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Константин Затулин признался, что не вполне удовлетворен тем, как в документе освещаются вопросы репатриации: «Следовало бы, вероятно, выделить это направление — привлечение и возвращение соотечественников — в отдельную главу, подчеркнуть принципиальные отличия репатриации от всех других миграционных действий. И от миграционной политики, которая направлена на обеспечение, скажем, российской экономики квалифицированными специалистами, иностранными гражданами, которые не являются соотечественниками», — заявил депутат.

Тем не менее он отметил, что представленный вариант документа выгодно отличается от образца шестилетней давности.

В числе недостатков новой Концепции депутат назвал игнорирование важных законо-

дательных инициатив, уже разработанных в Государственной Думе Российской Федерации<sup>6</sup>. Так, новая Концепция «ничего не говорит о той серой зоне, в которой пребывают, скажем, вынужденные мигранты из Украины, которые сегодня просто боятся обращаться в миграционные органы, потому что они уже являются нарушителями правила 90 дней пребывания в России, так как не могут выехать: им некуда ехать».

Негативными последствиями принятия данной Концепции являются:

1. Помимо прибавления рабочей силы в стране, прибавятся люди таких категорий как: иждивенцы, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и некоторые другие, пенсии которым, будут выплачиваться с налогов граждан Российской Федерации, что сильно усугубит положение экономической ситуации страны;

2. Очень важен вопрос, связанный с медицинским обеспечением данных мигрантов. Помимо простого оказания медицинской помощи, в страну придут инвалиды, и иные граждане, которые нуждаются в специальном, сложном и дорогостоящем лечении. Будут лица, которым предписываются бесплатные лекарственные препараты, данный факт усложнит процесс выдачи квот для коренного населения Российской Федерации;

3. И, самым острым вопросом является непосредственно вопрос трудоустройства. В миграционном потоке придут лица, которые желают и могут работать, однако, данные лица будут занимать рабочие места, которые могли бы занимать граждане Российской Федерации, что в дальнейшем увеличит количество безработных в стране.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»;

<sup>3</sup> «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» разработан Минэкономразвития России;

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1486 «О порядке присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

<sup>5</sup> Дульнев М.В., Константинов А.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в РФ // Вестник Московского университета МВД России, 2019 г., № 1. С. 118—123.

<sup>6</sup> Константинов А.В., Дульнев М.В. Перспективы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 54—56.

© А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, Е.Н. ХАЗОВ. 2019

## Migration Processes and the Impact Organized Ethnic Crime

### Миграционные процессы и их влияние на организованную этническую преступность

**Anatoliy Vasil'evich BOGDANOV,**

candidate of law, associate professor, associate Professor of the Department of operational-investigative activities and special equipment Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail: office@unity-dana.ru

**Анатолий Васильевич БОГДАНОВ,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Igor Ivanovich IL'INSKIY,**

candidate of law, associate professor of the Department of operational-investigative activities and special equipment Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail 2527314@gmail.com

**Игорь Иванович ИЛЬИНСКИЙ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: 2527314@gmail.com

**Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,**

doctor of law, professor, professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail office@unity-dana.ru

**Евгений Николаевич ХАЗОВ,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования.** А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, Е.Н. ХАЗОВ. Миграционные процессы и их влияние на организованную этническую преступность // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 67—72.

---

**Annotation.** The article deals with the issues of migration processes affecting organized ethnic crime in Russia. The causes and conditions of the emergence and spread of ethnic organized crime are analyzed. The main directions of preventive measures to prevent and combat ethnic criminal groups in Russia are proposed.

**Key words:** migration processes, illegal migration, crime, organized crime, ethnic crime, counteraction, operational units, internal Affairs bodies

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы миграционных процессов влияющих на организованную этническую преступность в России. Анализируются причины и условия появления и распространения этнической организованной преступности. Предлагаются основные направления профилактических мероприятий по предупреждению и противодействию этническим преступным группировкам на территории России.

**Ключевые слова** миграционные процессы, нелегальная миграция, преступность, организованная преступность, этническая преступность, противодействие, оперативные подразделения, органы внутренних дел

---

Необходимость контроля за миграционными процессами в России была осознана еще три века назад: 31 августа (11 сентября по но-

вому стилю) 1719 года император Петр II подписал именной Указ Сенату «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург для

записи в канцелярию полицмейстерских дел», которым возложил на полицию обязанности по контролю и учету приезжающих иностранных граждан и их документов.

Миграция — это не только вопросы безопасности, защита прав и свобод граждан, но и комплекс проблем социально-экономического, политического, демографического и медицинского характера [1]. Миграционные процессы в современном мире выросли в самостоятельную серьезную проблему, способные оказать воздействие на экономическое развитие стран, определяющую степень социальной напряженности и политической стабильности, демографическую и санитарно-эпидемиологическую ситуацию, этнические отношения в них [2].

В условиях глобализации государства теряют контроль не только над перемещениями товаров, сырья, капитала, информации, но и миграционными процессами. Названные проблемы свидетельствуют о сложности и неоднозначности миграционных процессов. Миграционные потоки в России тоже нарастают, но цифры пока не пугающие. К тому же миграционные процессы, которые наблюдаются в России, носят иной характер, чем в Европе [3]. Однако несмотря на это, Россия входит в четверку мировых лидеров по количеству принимаемых иностранных граждан и лиц без гражданства. Ежегодно порядка 17 миллионов — такое количество иностранцев ежегодно легально, въезжает на территорию Российской Федерации [4]. В зарубежные страны едут из других стран, а наши приезжие еще совсем недавно жили вместе с нами в одной стране, в СССР. Большинство свободно говорят по-русски, получили образование в советской школьной системе. Однако с распадом СССР в многие республики бывшего советского союза, неожиданно быстро и под влиянием соседних стран, очень настойчиво стали возвращаться те традиции (культурные, религиозные, образовательные, бытовые) от которых, казалось, советская система избавилась полностью [5].

Но выяснилось, что политического и цивилизационного единения в рамках СССР по

большому счету не существовало. На первых порах после распада СССР в Россию в качестве мигрантов прибывали, как правило, люди с хорошим знанием русского языка, наших обычаев и традиций. Сегодня едут уже те поколения мигрантов, для которых русско-европейская культура является почти чуждой. К тому же после обретения независимости в ряде бывших республик СССР стали целенаправленно вытеснять из сферы образования русский язык. В результате в России оказались мигранты, которые не могут говорить по-русски, испытывают трудности при общении на работе, при заполнении документов [6].

И это одна из причин, которая вынуждает их обосновываться среди своих землячеств и диаспор. Многие мигранты выезжающие в Россию пользуются помощью этнических национальных диаспор и услугой организованной преступности. Преступления, совершаемые мигранты имеют групповой или организованный характер, т.е. этнически сплоченные. Идет этническая локализация приезжих и этническая преступность. В ряде субъектов Российской Федерации местные жители уже начинают ощущать дискомфорт [7].

Однако наблюдаемый в ряде регионов избыточный приток трудовых мигрантов, закрытость их проживания, вызывающее поведение, попытки противопоставления коренному населению, нежелание адаптироваться в новой социокультурной среде являются факторами, оказывающими непосредственное влияние на рост экстремистских настроений в обществе [8].

Как показывает опыт, в том числе зарубежный, в целях социальной адаптации мигрантов принимающей стороне необходимо избегать анклавности их проживания [9]. Поэтому с целью регулирования миграционных процессов в большинстве иностранных государств разработаны правовые нормы, позволяющие ограничивать «въезд» «нежелательных» мигрантов.

Ситуация в России усложняется тем, что в последние годы в стране складывается неблагоприятная экономическая и демографическая ситуация.

Русские семьи ограничиваются рождением одного ребенка в семье.

Мигранты, приезжающие из более бедных стран, чем Россия и привыкшие к ограничениям, таких опасений, как правило, не испытывают.

С нашей точки зрения, у нас в России может сложиться такая же проблема с миграционными процессами, через которые проходит Западная Европа.

Первые поколения мигрантов, приезжавшие во Францию, Германию, и Англию после распада колониальных империй, оседали в этих странах с пониманием того, что они попали в иную цивилизацию, то есть в экономический рай.

Мигранты не выставляют на показ ни своих обычаев, традиций, ни вероисповедания. Им хотелось бы быстрее освоиться в местных условиях, жить и выглядеть как европейцы, выучить местный язык.

В настоящее время дети мигрантов во втором и третьем поколениях не чувствуют «экономического» и «европейского счастья» [10]. И, столкнувшись с нарушением прав и свобод человека и гражданина, все активнее противопоставляют себя европейской цивилизации. В России, с нашей точки зрения, кажется, что проглядывает сходная ситуация в миграционных процессах [11].

В октябре 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» [12]. В ее реализации задействовано 22 министерства и ведомства. Концепция миграционной политики не внесла изменения в старую, а стала абсолютно новой, поскольку за последние годы произошли серьезные политические изменения во внутренней и внешней политике нашей страны: события на юго-востоке, Украины, Сирии, присоединение Крыма, массовый наплыв беженцев из Европы, трудовая миграция.

Часть мигрантов прибывает на территорию России с целью заработать и вернуться на родину, другие преследовали совершенно иные цели — остаться на постоянное житель-

ство в России, треть предпочитали использовать Россию как трамплин, чтобы в дальнейшем перебраться в технологически развитые страны мира, со сформировавшейся эффективной экономикой и стабильной политической системой, четвертые для совершения преступлений.

Интегрирование в российские экономические процессы у мигрантов происходило с созданием землячеств и диаспор. По прежнему остаются актуальными вопросы, связанные с незаконной миграцией и сопутствующими ей криминальными проявлениями и социальной напряженностью. Непосредственно реализация миграционной политики возложена на федеральные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [13].

Трудовая миграция, незаконная миграция является одной из острейших проблем современной цивилизации, причем в последние десятилетия наблюдается значительная активизация миграционных процессов во всем мире 144 583 человека — такова потребность государства в иностранных работниках из «визовых» стран, которую утвердило Правительство на 2019 год, то есть именно столько рабочих виз и разрешений на работу может быть оформлено в течение года [14].

А соответствии с долгосрочными прогнозами Росстата, к 2025 году нехватка рабочей силы превысит 10 миллионов человек, что означает огромную потерю численности российского трудоспособного населения (более 12%), которую в течение 10—15 лет можно будет восполнить использованием рабочей силы из иностранных государств [15]. Важнейшим регулирующим механизмом привлечения иностранной рабочей силы является миграционный учет иностранных граждан, который согласно статье 4 Федерального закона от 18.07.2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете осуществляется в целях обеспечения территориального развития, стабильности и безопасности российского государства и общества» [16].

Трудовая миграция формирует комплекс факторов, влияющих на существование орга-

низованной преступности. Этнические преступные структуры находятся в подчиненном положении по отношению к местному криминалитету, особенно возглавляемому «ворами в законе».

Существует связь лидеров этнических преступных структур с лидерами этнических диаспор [17]. Отдельные вопросы противодействия этнической преступности затронуты в концепции общественной безопасности в Российской Федерации [18], определяющей основные источники угроз общественной безопасности в России. Одной из таких угроз, является незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации отмечено, что «неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренней миграции, основным вектором которой остается переселение мигрантов с Востока страны в Центр, в том числе в Московский регион, Ленинградскую область, в результате чего «увеличивается количество этнических организованных преступных групп» [19].

Сегодня очень остро стоят этнические и национальные проблемы в ряде регионов земного шара, в том числе и на территории России.

Миграция, в том числе незаконная ухудшает социальную обстановку, создает базу для формирования общеуголовных, экстремистских, террористических организаций, являющихся угрозой безопасности, прежде всего для страны пребывания, дестабилизируют криминогенную обстановку во многих субъектах Российской Федерации [20]. Происходит не только рост преступности, связанной с использованием каналов неконтролируемой и незаконной миграции, но и активизации через них деятельности спецслужб иностранных государств, международных террористических и экстремистских организаций для ведения противоправной деятельности, создающей угрозы безопасности [21]. Этнические организованные преступные группы на территории России совершают значительный спектр преступлений

как экономической, экстремистской, так и общеуголовной направленности, основные из которых — терроризм, экстремизм, незаконный оборот наркотиков, оружия, похищения людей с целью получения выкупа, грабежи, кражи, разбой, мошенничество, вымогательство, незаконный автобизнес, а в экономической сфере — фальшивомонетничество, контрабанда, производство контрафактной алкогольной и табачной продукции и другие преступления [22].

По каналам незаконной миграции могут проникать в Россию приверженцы экстремистской и террористической идеологии, а также незаконного оборота оружия, боеприпасов наркотиков. Продолжающийся приток мигрантов из нестабильных в политическом и экономическом отношении стран Центральной Азии и Украины обуславливает угрозу проникновения в Российскую Федерацию членов международных экстремистских и террористических организаций с целью совершения экстремистских акций и террористических актов, а также распространения своей идеологии и вовлечения в противоправную деятельность граждан России, особенно молодежи и подростков [23].

А главное миграция способна не только деформировать структуру занятости, снижение социальных стандартов труда, что провоцирует работодателей сдерживать рост заработной платы, но и спровоцировать национальные конфликты и обострить криминогенную обстановку в стране.

При решении государственной миграционной политики необходимо последовательно повышать качество государственных услуг в сфере миграции, формировать современную систему миграционных правил, комфортную для законопослушных людей, которые хотят жить и работать в России, уважая наши традиции, культуру и законы Российской Федерации [24].

Надо подчеркнуть, контроль за миграционными процессами, предотвращение негативных проявлений, способных привести к дестабилизации обстановки в России, является приоритетной задачей оперативных подразделений,

которая решается в тесном взаимодействии со всеми подразделениями органов внутренних дел, органами ФСБ, таможенными органами, всеми заинтересованными ведомствами и общественными организациями [25].

Незаконная миграция должна быть объектом постоянного и квалифицированного оперативно-разыскного и профилактического воздействия. Поэтому оперативные подразделения должны быть ориентированы на контроль за пребыванием и перемещением внутри страны мигрантов [26]. Основное направление деятельности оперативных подразделений должно быть направлено на недопущение со стороны мигрантов нарушения общественного порядка, а также выявление в миграционных потоках участников террористических и экстремистских организации [27].

Миграционные процессы должны решаться с учетом социально экономического, культурного, демографического развития страны, а также координации деятельности органов власти и местного самоуправления в данной сфере.

Формирование в государстве системы регулирования миграционных процессов служит, для противодействия угрозам безопасности государства [28], которые несут в себе неконтролируемое перемещение населения, и для защиты интересов коренного населения России, что позволит минимизировать негативные последствия стихийных передвижений и усилит положительный эффект миграционного движения. Кроме этого эффективно управляемая миграция это важный и существенный ресурс социально-экономического развития Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Москва, 2017.
2. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18—23.
3. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских государств и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41—44.
4. Журнал МВД РФ № 8 2019 г. «Полиция России» стр. 9.
5. Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н. Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект) Хабаровск, 2017.
6. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителям русского языка. Москва, 2019.
7. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—179.
8. Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 140—144.
9. Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование органов местного самоуправления вопросов культурной, социальной, и экономической адаптации иностранных граждан. Вестник современных исследований. 2018. № 10.8 (25). С. 58—62.
10. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсеева И.Г. Правовое положение детей-мигрантов в Российской Федерации. В сборнике: Профессиональное образование сотрудников органов внутренних дел. Педагогика и психология служебной деятельности: состояние и перспективы сборник материалов III Международной конференции. 2019. С. 335—340.
11. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
12. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/news/15635> (дата обращения 02.09.2019)
13. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белонковский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М.,

Чепурнова Н.М., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глуходедова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное).

14. Общественно политический журнал Федерального собрания- Парламента Российской Федерации «Российская Федерация» № 2 февраль 2019 с ЧО

15. Макарова И.К. «Использование иностранной рабочей силы в России и управление интернациональными коллективами: стратегия и безопасность». Журнал «Международное сотрудничество Евразийских государств» политика, экономика, право № 2. 2018, с. 99.

16. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 24.07.2006, № 30, ст. 3285, <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Экстремистские организации исламской направленности: стратегия и тактика их деятельности. В сборнике: Войска национальной гвардии в системе обеспечения государственной и общественной безопасности 2019. С. 42—51.

18. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 № Пр-2685 <http://www.pravo.gov.ru>.

19. Муратов Р.Е., Андрицко С.Ю., Хазов Е.Н. Об опыте регулирования миграционных отношений в Санкт-Петербурге. Международный журнал гражданского и торгового права. 2018. № 2. С. 5—11.

20. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Экстремистская среда — ресурсная база терроризма. Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 188—194.

21. Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» «Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2071. <http://www.pravo.gov.ru>.

22. Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152—156.

23. Лобзов К.М., Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н., Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю. Исламский экстремизм: сущность идеология, организация и тактика их деятельности. Хабаровск, 2018.

24. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Шукин А.М., Шукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

25. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестянников С.Г. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

26. Богданов А.В., Ильинский И.И., Иванцов С.В., Хазов Е.Н. Роль оперативных подразделений криминальной полиции по предупреждению и раскрытию преступлений в сфере незаконной миграции на территории современной России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 110—114.

27. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Абакумов О.Б., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник / Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное).

28. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Основы теории национальной безопасности. Москва, 2017.

УДК 342.951  
ББК 67.401

© А.В. КОНСТАНТИНОВ, Е.Н. ЯРМОНОВА. 2019

## Migration Security as a Form of National Security

### Миграционная безопасность как вид национальной безопасности

**Aleksey Vladimirovich KONSTANTINOV,**

assistant professor of the department of administrative activities of the department of internal affairs Moscow University of Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: alexk\_pochta@mail.ru

**Алексей Владимирович КОНСТАНТИНОВ,**

доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: alexk\_pochta@mail.ru

**Elena Nikolaevna YARMONOVA,**

lecturer of the department of administrative activities of the department of internal affairs Moscow University of Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: yarelenan@yandex.ru

**Елена Николаевна ЯРМОНОВА,**

старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: yarelenan@yandex.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право; административный процесс

**Для цитирования.** А.В. КОНСТАНТИНОВ, Е.Н. ЯРМОНОВА. Миграционная безопасность как вид национальной безопасности // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 73—77.

---

**Annotation.** The article gives the author's definition of the concept of migration security, its characteristics, content, relation to national security.

**Key words:** migration, national security, migration policy

---

**Аннотация.** В статье дается авторское определение понятия миграционной безопасности, ее характерные черты, содержание, соотношение с национальной безопасностью.

**Ключевые слова** миграция, национальная безопасность, миграционная политика

---

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г.) в настоящее время миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств — участников Содружества Независимых Государств. Продолжается эмиграционный отток из страны.

Миграционная привлекательность является важным ресурсом нашей страны и неотъемлемым условием эффективного функционирования экономики. Одним из критериев оценки ее эффективного использования является финансовая прибыль.

Все факторы миграционной привлекательности разделяются на объективно возникшие (например, выгодное географическое положение, схожесть культур, понимание местного языка приезжими и другие) и возникшие

в результате грамотных управленческих решений (в частности, бесплатная медицинская помощь и образование, безвизовый порядок въезда для ряда стран).

Факторы миграционной привлекательности могут возникнуть на территории государства (потребность в рабочей силе в некоторых отраслях экономики, формирование крепких национальных диаспор, оказание ими помощи соотечественникам в социализации и другие) и за его пределами — на территории иностранных государств, граждане которых прибывают в Россию, (например, высокий уровень безработицы, низкий уровень оплаты труда, экономическая и политическая нестабильность).

Очень важно, что большинство факторов миграционной привлекательности Российской Федерации не искусственно созданы, а сложившиеся естественным образом.

Так наша страна имеет значительное преимущество перед другими государствами в плане возможности коммуникации на привычном гражданам языке. Русским языком в той или иной степени владеют подавляющее большинство приезжих. Это выгодно выделяет нашу страну, в частности, для получения образования, для работы в сферах обслуживания населения, для реализации социальных прав и возможностей.

В настоящее время ресурсы миграционной привлекательности Российской Федерации до конца не используются. Только в последние годы стали создаваться комфортные условия для развития туризма (например, система преференций для туристов из КНР), предоставления иностранцам возможности получения российского образования (с 2018 года упростился порядок оформления визы для студентов).

Решение задачи по привлечению мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития включает в себя:

- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов;
- привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских образователь-

ных организаций высшего образования, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств — участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании обучения;

- совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации;
- разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян;
- создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов<sup>1</sup>.

Повышение уровня миграционной привлекательности России неразрывно связано с обеспечением ее национальной безопасности, поскольку миграция представляет собой сферу высокой вероятности возникновения угроз нарушения состояния защищенности государства.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности. Перечень не является исчерпывающим, поэтому в их число можно включить и миграционную безопасность.

Не смотря на то, что термин миграционная безопасность официально не закреплен в законодательстве, его введение и использование необходимо, поскольку сфера миграции составляет значительную часть общественных отношений, подлежащих контролю со стороны государства<sup>2</sup>.

Для понимания его сущности необходимо отметить, что под миграцией понимается не только сам процесс перемещения граждан, но и его результат. Миграция состоит из внешних и внутренних потоков.

На основании определения национальной безопасности, закрепленного в Стратегии национальной безопасности, можно сделать вывод, о том что миграционная безопасность представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от миграционных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Особенностью миграционной безопасности является то, что ее субъектами выступают не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства. Состояние защищенности обеспечивается в равной степени всем законно находящимся на территории России лицам, вне зависимости от их гражданства. При этом миграция может выступать в качестве источника формирования миграционных угроз и наоборот являться объектом защиты. Так же и иностранные граждане — в случаях нарушения законодательства они создают угрозу для нашего государства, а при законопослушном поведении имеют право на обеспечение своей безопасности.

Угрозы миграционной безопасности затрагивают смежные виды безопасности. Именно поэтому согласно Концепции миграционной безопасности миграционная политика России реализуется с учетом Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегии государственной куль-

турной политики на период до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Угрозы, исходящие из сферы реализации миграционной политики, могут быть условно разделены на две группы:

Внешние угрозы:

1) Глобализация (наркобизнес, трафик наркотиков, интеграция международных террористических группировок).

2) Эмиграционная («утечка мозгов», отток молодых перспективных специалистов, отток капитала, передача за рубеж интеллектуальной собственности).

3) Иммиграционная (наличие правовых и организационных проблем в регулировании порядка пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства, привлечения иностранной рабочей силы на территории России).

4) Внешняя трудовая миграция (незаконная миграция рабочей силы, негативное отношение к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации, отмывание денег).

5) Религиозная (миссионеры различных конфессий, сектанты).

Внутренние угрозы:

1) Расселенческая (незаселенные территории, недостаточная защищенность государственной границы Российской Федерации, опасность компактного расселения колоний и анклавов мигрантов вблизи государственной границы).

2) Кризисные ситуации (чрезвычайные происшествия природного, техногенного и социально-политического характера).

3) Религиозно-этническая (ксенофобия, конфликты между коренным населением и приезжими)<sup>3</sup>.

Потребность в обеспечении национальной безопасности объясняет тот факт, что Российская Федерация не поддерживает тотальную

либерализацию миграционной политики в отношении иностранных граждан. Послабления режима пребывания, с целью повышения миграционной привлекательности, предоставляются лишь определенной категории граждан.

Существенным фактором, препятствующим либерализации катализирующим угрозы национальной безопасности является напряженная демографическая ситуация, проявляющаяся в уменьшении численности населения.

На фоне снижения численности россиян увеличивается доля иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом дело не в количестве приезжих (по сравнению с другими годами их количество идет на спад), а в уменьшении числа коренных жителей. Все это детерминирует социальную напряженность в стране.

Согласно Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, демографические проблемы решаются, в том числе, за счет регулирования внутренней и внешней миграции.

Для регулирования внутренней миграции, то есть перемещения граждан Российской Федерации, применяются социально-экономические методы управления, направленных на создание благоприятных условий проживания на территории нахождения. В отношении же внешней миграции (потoki иностранных граждан) приоритетными выступают административные методы. В частности, принимаются меры к квотированному распределению приезжих по субъектам Российской Федерации, чтобы не было не допустимо высокой доли иностранных граждан. Так называемого «мирного захвата территории». Учитывается плотность населения, наличие практически не заселенных территорий, количество рабочих мест, потребности экономики и другие обстоятельства.

Миграционная безопасность охватывает две сферы — незаконную и законную миграцию.

В Стратегии национальной безопасности организация незаконной миграции названа в качестве одной из основных угроз государственной, общественной безопасности, национальной безопасности в сфере экономики.

Обязанности по борьбе с незаконной миграцией возложены на правоохранительные органы, которые наделены полномочиями по выявлению, пресечению фактов нарушения

законодательства, применению к нарушителям мер воздействия<sup>4</sup>.

Незаконная миграция определена в статье 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрена ответственность за ее организацию. Под незаконной миграцией понимается незаконный въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконное пребывание в Российской Федерации или незаконный транзитный проезд через территорию Российской Федерации.

Однако проблемы обеспечения миграционной безопасности не ограничиваются исключительно незаконной миграцией. Не урегулированные миграционные потоки (как внутри страны, так и проходящие через границы нашего государства) также могут создавать угрозу национальной безопасности (в частности, отток населения из сельской местности в мегаполисы). Регулирование законной миграции находится в ведении федеральных государственных органов и органов местного самоуправления.

Ввиду того, что субъектами миграционной безопасности могут выступать иностранные граждане, которые имеют устойчивую связь с государствами, гражданами которых они являются, решение проблем миграционной безопасности носит межгосударственный характер. Помимо соглашений и договоров о правовой помощи (например, о реадмиссии, экстрадиции), широко применяются единоразовые договоренности (например, освобождение от ответственности иностранных граждан, нарушивших сроки пребывания на территории Российской Федерации, с целью их беспрепятственного выезда за пределы территории государства).

Для объединения совместных усилий с иностранными государствами Российской Федерацией заключены соглашения между министерствами внутренних дел, межгосударственные договоры (соглашения), межправительственные договоры (соглашения), межведомственные соглашения. Данные нормативные правовые акты устанавливают основные направления сотрудничества в сфере миграции, их формы, вопросы, подлежащие урегулированию, без конкретизации, не устанавливая жесткие правовые рамки.

Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере миграции осуществляется по следующим направлениям:

а) реализация международных договоров Российской Федерации в сфере миграции;

б) заключение при необходимости международных договоров Российской Федерации с учетом цели, принципов, задач и основных направлений миграционной политики;

в) обеспечение взаимных интересов государств — членов Евразийского экономического союза;

г) участие Российской Федерации в деятельности международных организаций, взаимодействие с иностранными партнерами и международными институтами в целях совершенствования качества регулирования международных миграционных потоков;

д) обеспечение плодотворного участия Российской Федерации во взаимодействии с иностранными государствами, международными организациями и объединениями в формировании позитивной, сбалансированной и объединительной международной повестки дня и в выработке решений по вопросам миграции;

е) обмен опытом по реализации миграционной политики и управлению миграционными процессами;

ж) повышение эффективности механизмов противодействия незаконной миграции, в том числе расширение договоренностей о реадмиссии;

з) совершенствование механизмов обмена сведениями о гражданстве и иными сведениями, касающимися мигрантов, а также повышение уровня защищенности таких сведений при их обработке и трансграничной передаче;

и) мониторинг общественно-политической и социально-экономической ситуации в иностранных государствах, гражданам которых в Российской Федерации предоставлена защита<sup>5</sup>.

Каждое из указанных направлений в той или иной степени имеет цель обеспечения национальной безопасности, однако наиболее важным из направлений является борьба с незаконной миграцией.

Таким образом, проблема незаконной миграции признана мировой общественностью. Для выявления и нейтрализации источников незаконной миграции требуются слаженные действия государств, поскольку поимка незаконных мигрантов может являться лишь частью

преступного звена, которое носит организованный межнациональный характер.

С учетом изложенного следует сделать вывод о том, что государственное регулирование отношений в сфере миграции прежде всего направлено на достижение экономических, политических интересов нашей страны, обеспечение национальной безопасности. При этом необходимость обеспечения безопасности личности, общества, государства от миграционных угроз, то есть миграционная безопасность, определяет содержание формирования миграционной политики.

Законодательство, регламентирующее миграционную безопасность, является межотраслевым и включает в себя правоотношения, связанные с въездом на территорию Российской Федерации, выездом, пребыванием, организацией миграции, применением ответственности за нарушение миграционных правил. Обеспечение миграционной безопасности относится к межгосударственным задачам, затрагивает национальные интересы не только Российской Федерации, но и иных иностранных государств.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ от 15 октября 2007 г. № 42 ст. 5009.

<sup>2</sup> Бубнов С.В. Миграционная политика в современной России, радикальные религиозные организации как одна из основных угроз для российского общества // Право. Экономика. Безопасность. 2017. № 3. С. 125—127.

<sup>3</sup> Степанов А.В. Миграционная безопасность Российской Федерации на современном этапе: содержание, проблемы, предложения // СПС Консультант Плюс.

<sup>4</sup> Константинов А.В. Роль и значение подразделений по вопросам миграции системы МВД России в обеспечении национальной безопасности // Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной ко Дню участкового уполномоченного полиции «Актуальные проблемы деятельности участкового уполномоченного полиции на современном этапе». 2018. С. 52—53.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ от 24 декабря 2012 г. № 52 ст. 7477.

УДК 342.9  
ББК 67.401

© О.А. СТРОЕВА. 2019

## The Certain Aspects of Administrative Liability of Persons who Involve Minors in Gambling, Vagrancy and Begging

Отдельные аспекты административной ответственности лиц,  
вовлекающих несовершеннолетних в занятие азартными играми,  
бродяжничество и попрошайничество

**Оксана Alexandrovna STROEVA,**

The teacher of department of the special training of the Oryol Law Enforcement institute of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia of name V.V. Lukyanov, candidate of law sciences

E-mail: oxana25121989@gmail.com

**Оксана Александровна СТРОЕВА,**

Преподаватель кафедры специальной подготовки Орловского юридического института МВД России  
имени В.В. Лукьянова, кандидат юридических наук

E-mail: oxana25121989@gmail.com

**Научная специальность:** 12.00.14 — Административное право; административный процесс

**Для цитирования.** О.А. СТРОЕВА. Отдельные аспекты административной ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие азартными играми, бродяжничество и попрошайничество // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 78—81.

---

**Annotation.** The article provides a comprehensive comparative legal analysis of the legislation of the Russian Federation and the CIS countries in the field of administrative liability for the involvement of minors in gambling, vagrancy and begging. The need to introduce article 6.10.1 of the Administrative Code of the Russian Federation, which establishes administrative liability for the involvement of minors in these anti-social actions, is justified.

**Key words:** juvenile, involvement, gambling, vagrancy, begging, anti-social acts

---

**Аннотация.** В статье приведен комплексный сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и стран СНГ в сфере установления административной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми, бродяжничество и попрошайничество. Обоснована необходимость введения ст. 6.10.1 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за вовлечение несовершеннолетних в занятие указанными антиобщественными действиями.

**Ключевые слова** несовершеннолетний, вовлечение, азартные игры, бродяжничество, попрошайничество, антиобщественные действия

---

Обеспечение защиты прав ребенка является показателем зрелости правового государства и гражданского общества, которым декларирует себя Российская Федерация. Особого внимания на сегодняшний день заслуживает профилактика и предупреждение преступлений и правонарушений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, о чем неоднократно в своих выступлениях заявлял глава государства

В.В. Путин. «Необходимо отдельное внимание уделять ситуации в «группах риска» и оперативно реагировать на попытки втягивания подростков в преступную деятельность», — об этом на расширенном заседании коллегии МВД РФ заявил президент.

Наличие проблем в действующем российском законодательстве, с которыми сталкиваются правоприменители, осуществляя профи-

лактику и выявление правонарушений, связанных с «втягиванием» (вовлечением) несовершеннолетних в антиобщественные действия, говорит о необходимости совершенствования законодательной базы и правового регулирования данной сферы. Среди указанных правонарушений особое значение приобретают вовлечение в потребление табачных изделий, наркотических и психотропных веществ, потребление алкогольной и спиртосодержащей продукции. Особое значение следует уделить такому виду правонарушений как вовлечение в занятие азартными играми, бродяжничество и попрошайничество.

В последнее время все большую озабоченность стали приобретать вопросы вовлечения несовершеннолетних в занятие азартными играми, бродяжничество и попрошайничество. Правовой опыт стран СНГ частично раскрывает нормативное регулирование отдельных аспектов вовлечения несовершеннолетних в указанные антиобщественные действия. В частности, ст.52 закона Республики Молдова № 285-XIV «Об азартных играх»<sup>1</sup> содержит положение, согласно которого не разрешается участвовать в азартных играх лицам, не достигших совершеннолетия. В Республике Казахстан посещать игорные заведения можно лишь при достижении 21 года<sup>2</sup>. Следует отметить, что в Российском законодательстве, касающегося азартных игр, также указывается о недопущении к посещению игорных заведений и участию в азартных играх лиц, не достигших возраста восемнадцати лет<sup>3</sup>.

Возрастной ценз является не единственным условием недопущения к азартным играм несовершеннолетних. Так, игорные заведения не могут располагаться в местах недостаточной степени защищенности от негативного воздействия на несовершеннолетних, а также устанавливается минимальное расстояние, на котором должно располагаться игорное заведение. Все эти ограничения, в первую очередь, связаны с морально-нравственным воздействием на формирование личности несовершеннолетних. Игровая зависимость чаще и быстрее формируется именно у подростков

в силу их возрастных и психологических особенностей. Большую опасность для несовершеннолетних также представляют букмекерские конторы и интернет сайты. Примерно более 10 тысяч сайтов, принимающих ставки в России вовлекают несовершеннолетних, заманивая гарантированной выплатой выигрышей. Следует учесть тот факт, что этому способствует массовое распространение и широкая пропаганда в Интернете и СМИ.

Одним из субъектов вовлечения являются лица, занимающиеся рекламной деятельностью в сфере азартных игр. Примером данного утверждения служит приговор мирового судьи г. Новочеркаска Ростовской области в отношении гр. Огнанесяна, согласно которому гр. Огнанесян был признан виновным в совершении действий, направленных на вовлечение в азартные игры несовершеннолетних и организацию виртуального казино. Из-за отсутствия в административном и уголовном законодательствах норм, которые регламентировали бы ответственность за вовлечение несовершеннолетних в азартные игры, виновный не был привлечен к ответственности за вовлечение несовершеннолетних<sup>4</sup>. Стоит отметить, что в связи с отсутствием законодательной нормы, регулирующей вопросы привлечения к ответственности за вовлечение несовершеннолетних, предпринимателей как субъектов административных правонарушений, при выявлении нелегальной организации и проведении азартных игр для несовершеннолетних, привлекают к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.1.1 КоАП РФ. В связи с этим в российском законодательстве необходимо своевременное и правильное совершенствование норм административной ответственности в сфере вовлечения несовершеннолетних в антисоциальные действия, в том числе в занятие азартными играми.

Стоит отметить, что указанная норма представлена в уголовном законодательстве стран СНГ. Так, объективную сторону преступления, предусмотренного ст. 304 Уголовного кодекса Республики Украины от 05.04.2001 № 2341-III «Вовлечение несовершеннолетнего

в преступную деятельность»<sup>5</sup> образует и вовлечение несовершеннолетних, в том числе, в занятие азартными играми. Под вовлечением в занятие азартными играми понимается привлечение несовершеннолетних к участию в игре на деньги или на другие материальные блага, а также использование несовершеннолетних для получения средств, необходимых для осуществления игорной деятельности. При этом вовлечение может осуществляться любым способом — убеждениями, подкупом, запугиванием, обманом, обещанием, предложением и т.д. Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 года № 985-XV<sup>6</sup> содержит ст. 208 «Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность или склонение их к аморальным действиям». К аморальным действиям, согласно диспозиции указанной статьи, относят попрошайничество, азартные игры и разврат.

Следует отдельно выделить Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, который в ст. 188.1 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения» прямо не указывает на вовлечение несовершеннолетнего в занятие азартными играми, однако, ст. 191 указанного Кодекса «Азартные и другие основанные на риске игры», предусматривает участие несовершеннолетних в азартных играх. Пример стран СНГ показывает, что государства активно проводят политику по защите детей и подростков от участия в азартных играх.

В этой связи, считаем необходимым и целесообразным ввести административную ответственность для лиц, достигших восемнадцати лет за вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми и допущение их в помещение организаций или индивидуальных предпринимателей, предназначенных для игорного бизнеса. Под вовлечением в азартные игры необходимо понимать игру на деньги или на другие материальные ценности, а также использование несовершеннолетних для получения средств существования, а также непосредственно допуск, как разрешение

вхождения на территорию игрового заведения, предоставления пользования к игровому оборудованию.

Однако не только вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми не нашло законодательного закрепления в действующем административном законодательстве. Стоит обратить внимание на тот факт, что законодатель в сфере правового регулирования вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий предусмотрел возможность уголовной ответственности лиц, достигших восемнадцати лет за вовлечение в систематическое занятие бродяжничеством или попрошайничеством, декларируя это положение в ст.151 УК РФ. Под вовлечением несовершеннолетнего в указанное правонарушение, то есть в систематическое бродяжничество или попрошайничество понимаются активные действия совершеннолетнего лица, возбуждающие у несовершеннолетнего желание осуществлять антиобщественное поведение, о чем прямо указано в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 01.02.2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних».

Вместе с тем, административная ответственность в действующем российском законодательстве предусмотрена лишь за вовлечение несовершеннолетнего в потребление спирто-содержащей (алкогольной) продукции и потребление табачных изделий, оставив без должного внимания целесообразность привлечения к административной ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие бродяжничеством и попрошайничеством. В этой связи считаем необходимым и целесообразным предусмотреть административную ответственность для совершеннолетних лиц, которые хотя бы «однократно» вовлекали несовершеннолетних в указанные действия, то есть за бессистемное вовлечение несовершеннолетних в совершение этих антиобщественных действий, что вполне необходимо в интересах защиты общественной

нравственности. При этом под вовлечением в бродяжничество и попрошайничество следует понимать умышленные действия взрослого лица, направленные на приобщение несовершеннолетнего к кочевому, бездомному образу жизни, скитанию из одного места в другое в течение длительного времени, сопряженным с паразитическим существованием взрослого за счет средств, добываемых несовершеннолетним.

В этой связи, а также на основании изложенного, в целях защиты здоровья и нормального развития несовершеннолетнего, для защиты его прав и законных интересов, считаем необходимым дополнить главу 6 КоАП РФ новой статьей, устанавливающей административную ответственность за вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми, в бродяжничество и попрошайничество. Так, в частности, предлагаем ст. 6.10.1 «Вовлечение несовершеннолетнего в занятие азартными играми, в бродяжничество и попрошайничество» изложить в следующей редакции:

Статья 6.10.1. Вовлечение несовершеннолетнего в занятие азартными играми, в бродяжничество и попрошайничество.

1. Вовлечение несовершеннолетнего в занятие азартными играми, в бродяжничество и попрошайничество лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста — влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до трех тысяч рублей.

2. Те же действия, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних, — влекут наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Молдова от 18 февраля 1999 г. № 285-XIV «Об азартных играх» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by>

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан от 12.01.2007 № 219-III «Об игорном бизнесе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.) // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.05.2018) // Консультант Плюс: URL: <http://www.consultant.ru>.

<sup>4</sup> Материалы уголовного дела № 1—37/2010 судебного участка № 2 г. Новочеркаска Ростовской области.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Республики Украины от 05.04.2001 № 2341-III // Официальный сайт МВД Украины. URL: <http://mvs.gov.ua>

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 года № 985-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.07.2018 г.) // Официальный сайт МВД Республики Молдова. URL: <https://mai.gov.md>

УДК: 34.037, 34.347, 34.03  
ББК: 67.404

© А.А. НИКОНОВ, Е.А. БРАЙЦЕВА. 2019

## Features of Protection of Honor, Dignity and Business Reputation of Employees of Internal Affairs Bodies in the Procedure of Civil Proceedings

Честь, достоинство, деловая репутация  
сотрудника органов внутренних дел  
как правовые категории

**A.A. NIKONOROV,**

lecturer of the Department of operational-investigative activity of internal Affairs bodies and the application of information technologies of the Moscow regional branch Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot

E-mail: nikonorov777@mail.ru

**A.A. НИКОНОВ,**

преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и применения информационных технологий Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: nikonorov777@mail.ru

**E.A. BRAITSEVA,**

candidate of law Sciences, senior lecturer of the Department of state and legal disciplines of the Moscow regional branch Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot

E-mail office@unity-dana.ru

**E.A. БРАЙЦЕВА,**

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Научная специальность:** 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

**Для цитирования.** А.А. НИКОНОВ, Е.А. БРАЙЦЕВА. Честь, достоинство, деловая репутация сотрудника органов внутренних дел как правовые категории // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 82—84.

**Annotation.** The article discusses the features of the protection of honor, dignity and business reputation of employees of internal Affairs bodies in civil proceedings.

**Key words:** Civil legislation of the Russian Federation, internal Affairs bodies, honor, dignity, business and professional reputation

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные понятия нематериальных благ Гражданского законодательства Российской Федерации, такие как честь, достоинство, деловая репутация.

**Ключевые слова** Гражданское законодательство Российской Федерации, честь, достоинство, деловая и профессиональная репутация

Проблема защиты чести, достоинства и деловой репутации и сотрудников и в целом Министерства внутренних дел России (далее — МВД России) как одной из ключевых силовых структур нашей страны на современном этапе представляется как никогда актуальной. Как верно отметил один из исследователей, изучавший данную проблему, «уникальность МВД

среди прочих органов государственной власти состоит в том, что органы правопорядка чаще других напрямую контактируют с гражданами и именно сотрудники органов внутренних дел с учетом их широкого круга властных полномочий сталкиваются с постоянным противодействием»<sup>1</sup>.

Представляется, что профессиональная репутация сотрудника полиции — это нравст-

венный авторитет в целом всего кадрового состава органов внутренних дел (далее — ОВД), следовательно, оставление без оперативного реагирования всяких посягательств на честь, достоинство и деловую репутацию одного будет затрагивать всех, кто посвятил себя службе, и в конечном итоге всю систему МВД России. Профессиональная деятельность одного сотрудника ОВД, его нравственно-профессиональные качества являются основой, по которой гражданское общество судит о работе всей системы МВД России. Своевременная реакция на подобные проявления, безусловно, способствует ликвидации процессов дестабилизации в стране и укрепляет государственную власть. Поскольку сотрудник ОВД является ключевой фигурой функционирования системы «государство — гражданское общество», крайне важно обеспечить его защиту государством и в том числе защиту его чести, достоинства и деловой репутации.

Изложенное вызывает необходимость уточнить такие дефиниции как честь, достоинство, деловая репутация. В качестве существующей особенности понятий чести и достоинства следует указать, что данные термины рассматриваются не только с точки зрения права, но и с позиций философии, этики, психологии.

Гражданское законодательство Российской Федерации относит честь, достоинство и деловую репутацию к нематериальным благам, которые характеризуются тесной связью с личностью их обладателя и неотчуждаемостью. В то же время легального определения названные термины не получили.

Традиционно понятием «честь» охватывается общественная (социальная) оценка личности. Достоинство представляет собой самооценку собственных качеств, способностей, мировоззрения, своего общественного значения, основанная на оценке обществом<sup>2</sup>. Категория «честь» и «достоинство» тесно связаны между собой и находятся в постоянном взаимодействии. Однако это разные правовые категории, характеризующиеся специфическим наполнением.

О.Н. Ермолов характеризует честь как оценочную категорию, отражающую представление о соответствии/ несоответствии поведения лица общепринятым нормам и правилам<sup>3</sup>.

Более краток Н.А. Придворов, который определил честь как положительную моральную оценку деятельности индивида общественным мнением<sup>4</sup>.

Понятие «честь» включает два аспекта: субъективный (внутренний) и объективный (внешний).

Так, например, О.В. Ткаченко характеризует объективную сторону содержания чести существованием в социуме определенных, независимых от индивида норм поведения, которые должны быть известны и соблюдаться. Субъективная сторона чести выражается наличием собственных представлений о нормах поведения у каждого члена общества<sup>5</sup>.

Таким образом, понятие «честь» определяется с учетом двух критериев: субъективного (внутреннего), который представляет собой самооценку личности, и объективного (внешнего), складывающегося из общественной оценки индивида.

Как отмечают многие исследователи, только лишь последний аспект может рассматриваться как объект правовой защиты в силу недостижимости для постороннего вмешательства и невозможности воздействия на субъективную (внутреннюю) сторону чести<sup>6</sup>.

Происхождение такого понятия как достоинство является довольно сложным критерием истинной ценности человека в историческом, психологическом и социальном значении. Законодатель формулируя понятие достоинства исходит из того, что достоинство — это блага, которые имеет право каждый независимо от того заслуживает он их или нет.

А.В. Белявский, говоря о человеческом достоинстве, подчеркивает значимость личности, безотносительно к ее общественному положению, расе, национальности и т.д. При этом автор выделяет достоинство общечеловеческое («человек есть мера всех вещей») и личное, которое подразумевает ценность и значимость каждого индивида<sup>7</sup>.

Под понятием достоинство представляется внутренняя оценка личности, осознание личных способностей, качеств и своего социального значения, то есть статуса в обществе.

Если честь и достоинства в большей степени представляют собой самооценку личности, признание ее в социальном плане, то репутация характеризует оценку деловых и профессиональных качеств индивида. Надо отметить, что такая оценка не всегда объективна и соответствует истине. О субъекте есть определенная информация, исходя из которой окружающие делают выводы. Данная информация может быть неполной, недостоверной,

таким образом репутация не всегда адекватно отражает достоинства и недостатки<sup>8</sup>.

Отметим, что понятие «деловая репутация», которое, по нашему мнению, значительно уже «репутации», характеризуется как сложившееся мнение о каких-либо профессиональных качествах (недостатках и достоинствах) юридического лица.

Так Н.К. Рудый отмечает, что информация, в связи с которой можно предъявлять иски о защите деловой репутации, должна касаться либо профессиональных, либо деловых качеств лица, которые связаны с участием в коммерческом (деловом), гражданском обороте, с продажей товаров, работ или услуг<sup>9</sup>. В свою очередь А.А. Власов отмечает, что «деловая репутация» — это положительная оценка деловых качеств лица, занятого в сфере предпринимательства, отраженных в общественном сознании<sup>10</sup>.

Справедливым по данному поводу выглядит суждение М.Н. Малеиной рассматривающей деловую репутацию как совокупность качеств и оценок, «с которыми их носитель ассоциируется в главах своих контрагентов, клиентов, потребителей, коллег по работе и персонифицируется среди других профессионалов в этой области»<sup>11</sup>.

Таким образом, стоит определить, что право на достоинство и честь представляет собой особенное субъективное право индивида, заключающееся в неприкосновенности его достоинства и чести, а также наличии права требовать от других индивидов воздержания от нарушения такого права.

Под понятием «честь» стоит понимать, что это социальная оценка моральных и иных качеств личности (физического лица). «Достоинство» — это самооценка личности (физического лица), включающая осознание личных способностей, качеств и своего социального значения, статус в обществе. «Деловая репутация» — это сложившееся социальное мнение о деловых и профессиональных качествах субъекта (в большей степени юридического лица), включающее определенный авторитет в обществе, определенной среде либо сфере деятельности.

Как видим, названные дефиниции в большей степени ориентированы на отношения в сфере предпринимательства. Репутация сотрудника ОВД отлична от репутации, как обычного гражданина, так и предпринимателя<sup>12</sup>, она имеет некую двойственность. С одной стороны, сотрудник как чело-

век и гражданин имеет право на защиту репутации. С другой стороны, сотрудник как лицо, наделенное особыми полномочиями в публичной сфере, должен заботиться о сохранении своей репутации, чести и достоинства<sup>13</sup>. Все это, на наш взгляд, может говорить о необходимости законодательного закрепления разновидности деловой репутации — профессиональной репутации.

Образ МВД Российской Федерации в глазах гражданского общества складывается из имиджа в частности каждого сотрудника ОВД, однако защита чести, достоинства и деловой репутации конкретного сотрудника попросту не может рассматриваться как исключительно частное дело.

<sup>1</sup> Киселев С.С. Проблемы уголовно-правовой охраны чести и достоинства сотрудников органов внутренних дел // Вестник Омского ун-та. Сер. «Право». 2012. № 3(32). С. 238.

<sup>2</sup> Напр.: Анисимов А.Л. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации по законодательству Российской Федерации // М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС. 2001. С. 4; Власов А.А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации // М. Изд-во им. Сабашниковых. 2000. С. 17; Малеина М.Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан: пособие для слушателей народных университетов // М.: Знание. 1991. С. 58.

<sup>3</sup> Ермолова О.Н. Нематериальные блага личности в гражданском праве Российской Федерации. — Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 50.

<sup>4</sup> Придворов Н.А. Общая и специальная гражданско-правовая защита чести и достоинство граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1967. С. 5.

<sup>5</sup> Ткаченко О.В. Честь как социокультурный феномен // Монография. Ростов-на-Дону: Издательство СКНЦ ВШ АПСН, 2006. С. 134.

<sup>6</sup> О.Н. Ермолова, А.В. Трофименко. Проблемы теории нематериальных благ // Монография. Москва: Канон+, 2008. С. 115.

<sup>7</sup> Белявский А.В. Во имя чести // М.: Советская Россия, 1988. С. 7—8.

<sup>8</sup> Власов А.А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации // М.: Изд-во им. Сабашниковых. 2000. С. 22—23.

<sup>9</sup> Рудый Н.К. Правовая характеристика чести, достоинства и репутации // «Юрист». 2008. № 3.

<sup>10</sup> Власов А.А. Особенности судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации // «Юрист». 2005. № 1.

<sup>11</sup> Малеина М.Н. Защита чести, достоинства и деловой репутации предпринимателя. // Законодательство и экономика. 1993. № 24. С. 18.

<sup>12</sup> Ерофеева Е.А. Проблемы защиты чести, достоинства и деловой (профессиональной) репутации в системе МВД России // Общество и право. 2014. № 3 (49). С. 69.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342 – ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч.1. Ст. 7020.

ББК 67.401.011  
УДК 342.951

© Е.В. ПОЛИКАРПОВА. 2019

## To the Question of Improving Methods of Preparing Personnel for Police Divisions for Security of the Public Order for the Implementation of the State Migration Policy of the Russian Federation on the Example of Members

К вопросу совершенствования методик подготовки кадров для подразделений полиции по охране общественного порядка в целях реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на примере участковых уполномоченных полиции

**Ekaterina Viktorovna POLIKARPOVA,**

the teacher of the department of administrative activity of the ATS Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikotya

**E-mail:** policewoman1980@rambler.ru

**Екатерина Викторовна ПОЛИКАРПОВА,**

преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** policewoman1980@rambler.ru

**Для цитирования.** Е.В. ПОЛИКАРПОВА. К вопросу совершенствования методик подготовки кадров для подразделений полиции по охране общественного порядка в целях реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на примере участковых уполномоченных полиции // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 85—86.

---

**Annotation.** The article deals with the training of district police officers.

**Key words:** cadet, student, policing, police officer, internal affairs bodies

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы подготовки участковых уполномоченных полиции.

**Ключевые слова:** курсант, слушатель, охрана общественного порядка, сотрудник полиции, органы внутренних дел

---

Одной из задач миграционной политики, является дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>, в целях реализации данных задач необходим комплексный подход, в том числе и совершенствование методик подготовки кадров для подразделений полиции по охране общественного порядка, в частности подготовка специалистов для подразделений участковых уполномоченных полиции.

Конечно, реалии нашего времени требуют, чтобы на страже законности и правопорядка в нашей стране стояли высококвалифицированные, профессионально подготовленные сотрудники полиции. И основным местом подготовки кадров для органов внутренних дел по-прежнему остаются учебные заведения системы МВД России, и все происходящие в обществе изменения должны учитываться и находить отражения в учебном процессе, в совершенствовании методик преподавания дисциплин.

В настоящее время, при подготовки курсантов и слушателей, будущих участковых уполномоченных полиции используется такие формы обучения, как лекция, семинар, практическое занятие, деловые игры. При этом лекции, семинары и практические занятия можно отнести к традиционным формам обучения.

Тогда, как деловые игры в образовательных учреждениях МВД России — это прежде всего метод выработки курсантами и слушателями способности принимать решения в роли должностных лиц органов внутренних дел в различных условиях, имитирующих реальную оперативную обстановку складывающуюся на обслуживаемой территории, а также способность выявлять, документировать, пресекать преступления и административные правонарушения, в том числе в сфере миграционного законодательства.

Кроме того, использование полигонной базы Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, для проведения практических занятий и деловых игр особенно важно при подготовки участковых уполномоченных полиции, так, как комплексная система занятий, направлена на повышения практической направленности обучения.

Повышение успеваемости обучаемых тесно связано с наглядностью обучения. Для этого во многих учебных заведениях в том числе и в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя, в учебный процесс внедряют технические средства с различными характеристиками. Данное оборудование, материальные предметы и устройства совместно с речью преподавателя используются для передачи информации и повышают качество и эффективность учебной деятельности.

В настоящее время для повышения методик подготовки кадров проводится комплекс мероприятий по развитию полигонной базы.

Использование полигонной базы позволяет совершенствовать методику проведения деловых игр, широко использовать модули, которые позволяют создавать различные оперативные ситуации, с которыми сотрудники полиции сталкиваются не только в ходе повседневной

оперативно-служебной деятельности, но и в условиях введения различных специальных административно-правовых режимов.

Конечно, любая форма обучения важна, для подготовки высококвалифицированных специалистов.

Чтобы совершенствовать уровень подготовки будущих участковых уполномоченных полиции при осуществлении деятельности по предупреждению, выявлению и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации необходимо:

- подготовка курсантов к общению с гражданами;
- выработка навыков составления процессуальных и организационно-распорядительных документов, применяемых в деятельности участковых уполномоченных полиции, навыки применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- совершенствовать специальные учебные программы;
- выработка навыков квалифицированной работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами.

Таким образом, внедрение новых методов обучения позволяет повысить практическую подготовку будущих участковых уполномоченных полиции в ходе реализации ими своих обязанностей, несомненно, будет способствовать повышению эффективности деятельности по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности в ходе осуществления профилактической деятельности в сфере миграционного законодательства.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ концепция от 31 октября 2018 года № 622 «О Концепции государственной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.

УДК 342.951  
ББК 67.401

© А.А. ВИХЛЯЕВ. 2019

## Migration integration in Russia problems, trends, prospects

### Миграционная интеграция в России: проблемы, тенденции, перспективы

**Alexander Alexandrovich VIHLYAEV**,  
lecturer of the department of administrative activities of the department of internal affairs Moscow University of Ministry  
of Internal Affairs of Russia

E-mail: vih.alexander@mail.ru

**Александр Александрович ВИХЛЯЕВ**,  
преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: vih.alexander@mail.ru

**Научная специальность:** 12.00.14 — административное право; административный процесс

**Для цитирования.** А.А. ВИХЛЯЕВ. Миграционная интеграция в России: проблемы, тенденции, перспективы // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 87—89.

---

**Annotation.** The article considers the problems associated with the integration processes, identifies the main trends in migration integration, and also suggests ways to solve the most pressing issues of modern migration policy.

**Key words:** migrant, migration integration, non-conformism, assimilation, cultural adaptation, structural adaptation

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы, связанные с интеграционными процессами, определены основные тенденции миграционной интеграции, а также предложены пути решения наиболее актуальных вопросов современной миграционной политики.

**Ключевые слова:** мигрант, миграционная интеграция, неконформизм, ассимиляция, культурная адаптация, структурная адаптация

---

Глобализация, общественно-политические события, кризисы мировых экономик являются одними из движущих факторов миграционных процессов в мире. Падение уровня доходности населения в странах «третьего мира», сложная военно-политическая ситуация на Ближнем Востоке и в Африке, отсутствие широкого рынка труда в странах бывшего Советского Союза приводят к активному росту иммиграции.

Россия продолжает оставаться «привлекательной страной» для мигрантов. В отличие от стран Европы и Северной Америки российское законодательство обладает выраженной гибкостью в миграционной сфере.

Не смотря на жесткий контроль в области миграционной политики, иностранные гражд-

дане и лица без гражданства, пребывающие в России, обладают достаточно широким спектром прав: правом на получение гражданства, трудоустройство, социальные льготы и медицинское обслуживание и пр.

При определенных условиях иностранные граждане, временно проживающие на территории Российской Федерации, становятся претендентами на получение российского гражданства. При этом, к ним предъявляются, по меркам государства, скромные требования, к которым в большей степени можно отнести лишь проживание на территории государства, знание русского языка, истории и отсутствие негативных факторов, препятствующих принятию гражданства (привлечения к уголовной или административной видам ответственности).

По данным МВД России отмечается систематический рост случаев приобретения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так, в 2018 году он составил 269 362 человека (за аналогичный период 2017 года — 257 822 человека, что составляет + 4,28%)<sup>1</sup>.

Отмечается активный рост трудовой миграции. Так за 2018 год было поставлено на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства — 17 764 489 человек (+ 11,6%), из которых оформили патенты — 1 671 706, разрешения на работу — 268 200 мигрантов<sup>2</sup>.

Действующая гибкая миграционная политика России с одной стороны является положительным фактором, влияющим, прежде всего на демографическую ситуацию в стране, с другой стороны — приводит к осложнению общественно-политической ситуации, расовой ненависти и сегрегации среди населения.

К сожалению, не все иностранные граждане, прибывающие в Российскую Федерацию, встают надлежащим образом на миграционный учет: значительная их часть, занимаясь трудовой деятельностью, уклоняется от официального оформления трудовых отношений с работодателем.

Следует отметить в связи с этим рост теневой экономики и рынка труда. Работодатели, желая снизить расходы, связанные с трудоустройством российских граждан, продолжают склоняться к привлечению иностранных работников, требования к условиям и оплате труда которых значительно ниже.

По данным ФСГС за 2018 год уровень безработицы в России составил 4,8%, что на 0,7% ниже показателей предыдущего года<sup>3</sup>. Однако, здесь следует отметить, что сведения о незанятой части населения страны производилась исключительно из официальных источников, когда как в силу сложной миграционной ситуации и достаточной привлекательности теневого рынка иностранной рабочей силы для отечественных работодателей, существует также и скрытая (латентная) безработица.

Прежде всего, латентность безработицы выражается в фиктивном принятии на работу граждан Российской Федерации на уровень заработной платы, лишь немного превышающий минимальные размеры оплаты труда, когда как в реальности указанные вакансии

занимают иностранные граждане, официального трудоустройства не имеющие.

Трудовые мигранты, желающие ассимилироваться на территории Российской Федерации, прибывают в страну со своими семьями. При этом, члены семей последних нередко могут даже не состоять на миграционном учете. Дети таких мигрантов, рожденные на территории Российской Федерации, пользуются всем комплексом услуг и привилегий, доступных гражданам Российской Федерации в социальной сфере, что закономерно вызывает негативные реакции со стороны российского общества.

В связи с активно проявляющимися противоречиями между гражданами Российской Федерации и пребывающими на территории государства иностранными гражданами и лицами без гражданства в социальной, этнокультурной и религиозной сферах, как никогда остро встает вопрос миграционной интеграции.

Под миграционной интеграцией понимается адаптация к новым социальным и правовым условиям самих мигрантов, так и создание благоприятных условий населением страны, или благоприятная сфера для их развития.

Понятие миграционной интеграции имеет достаточно широкий диапазон, и подразумевает как объективный, так и субъективный уровень восприятия.

К объективному уровню восприятия можно отнести ассимиляцию, культурную и структурную адаптацию иностранных граждан<sup>4</sup>. Субъективный уровень включает в себя факторы, относящиеся к социально-психологическому восприятию интеграции как иностранными гражданами, так и самим населением.

Ассимиляция представляет собой принятие иммигрантами социального образа жизни, норм права и морали, характерных для современного российского общества, с отказом от своих собственных в угоду сложившегося в стране правового поля.

Культурная адаптация мигрантов заключается в приспособлении мигрантов к новой культурной среде. При этом, указанный процесс хоть и предполагает изменения в их внутренних ценностях и нормах, в то же время включает потерю идентичности с их стороны.

Структурная адаптация подразумевает включенности в жизнь принимающей страны, в результате которой иностранные граждане перестают отличаться от большинства мест-

ного населения по объективным показателям, своему социально-экономическому статусу.

Российским государством на современном этапе уделяется значительная роль адаптации иммигрантов. В рамках миграционной политики вводятся обязательные курсы русского языка, Отечественной истории, предъявляются на общих основаниях требования по соблюдению действующего российского законодательства, затрачиваются значительные финансовые и трудовые ресурсы.

Не смотря на происходящие в стране миграционные процессы и интеграционную политику, осуществляемую государством на современном этапе, все же говорить об успехах в ее реализации пока рано.

Прежде всего, это обусловлено проявляющейся неконформизмом среди мигрантов, их нежеланием приспосабливаться к условиям социальной среды. Зачастую неконформизм выражается в принудительном распространении религиозных, этно-культурных или политических взглядов, как со стороны отдельных индивидов, так и обособленных социальных групп (диаспор).

Уровень внедрения в социальную сферу подобных неконформистских проявлений в последнее время становится все более глубоким и разветвленным, порождает агрессию и нетерпимость со стороны российского населения.

Нельзя не согласиться с утверждениями Константинова А.В.<sup>5</sup> о том, что проблемы миграционной интеграции тесно связаны с экстремистскими и радикально-нигилистскими проявлениями, которые дальнейшем своем росте могут способствовать дестабилизации общественно-политической ситуации в стране<sup>6</sup>.

Развитие миграционной политики в сфере интеграционных процессов видится в следующих возможных направлениях:

1) ужесточении миграционной политики с расширением полномочий ряда органов государственной власти по принятию решений в отношении мигрантов, этнических групп, проявляющих признаки неконформизма, при одновременном централизованном подходе к управлению миграционными процессами в стране;

2) введении дополнительного контроля за иностранными гражданами, имеющими вид на жительство или разрешения на временное пребывание, с систематической проверкой последних по месту жительства на предмет про-

живания по адресу регистрации, контроля за их социальной и политической деятельностью;

3) развитии гражданского общества, как дополнительного регулятора социальных, правовых, культурных и общественно-политических процессов в стране;

4) формировании на государственном уровне центров по социальной и этно-культурной адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства;

5) отказе в предоставлении социальных услуг и гарантий мигрантам и членам их семей, пребывающим на территории Российской Федерации с нарушением установленного порядка;

6) введении дополнительных, более жестких, норм административного и уголовного законодательства, предусматривающих ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за грубое нарушение правил регистрационного учета и перемещения в пределах Российской Федерации, если таковые действия направлены на последующее получение российского гражданства.

Только комплексный и системный подход в разрешении интеграционных проблем, может способствовать развитию адаптивной социальной среды, как для самих мигрантов, так и для российского гражданского общества, в целом.

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России: <https://мвд.рф> (вкладка: Главное управление по вопросам миграции).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Ссылка: [https://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d04/13.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/13.htm)

<sup>4</sup> В.С. Малахов Интеграция мигрантов: концепции и практики // Фонд «Либеральная Миссия», М., 2015.

<sup>5</sup> Константинов А.В. Противодействие незаконной миграции в контексте миграционной политики Российской Федерации // В сборнике: Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции, приуроченной к 70-летию принятия Генеральной Ассамблеей Организация Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Под общей редакцией Д.Д. Шалягина. 2019. С. 66—71.

<sup>6</sup> Константинов А.В., Дульнев М.В. Государственная миграционная политика Российской Федерации по противодействию незаконной миграции // Актуальные проблемы миграции: сборник материалов международной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Костенникова, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Куракина; сост. А.Н. Бадалянц. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. С. 30—33.

УДК 334  
ББК 67

© Г.А. ПРОКОПОВИЧ, Т.М. КАМОЛОВ. 2019

## Interstate Cooperation as an Element of External Ensuring the Sovereignty of the State

### Межгосударственное сотрудничество как элемент внешнего обеспечения суверенитета государства

**Galina Alekseevna PROKOPOVICH,**

doctor of jurisprudence, professor of department theories of the state and the right of G.V. Maltsev Russian academy  
of national economy and public service at the Russian President

**E-mail:** galina-prokopovich@yandex.ru

**Галина Алексеевна ПРОКОПОВИЧ,**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева Российской  
академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

**E-mail:** galina-prokopovich@yandex.ru

**Timur Melsovich KAMOLOV,**

Specialist of the Research and training center anti-corruption Institute law and national security Russian Academy  
of national economy and public service under the President of the Russian Federation

**E-mail** t\_one777@mail.ru

**Тимур Мэлсович КАМОЛОВ,**

Специалист Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности  
Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

**E-mail:** t\_one777@mail.ru

**Для цитирования.** Г.А. ПРОКОПОВИЧ, Т.М. КАМОЛОВ. Межгосударственное сотрудничество как элемент внешнего обеспечения суверенитета государства // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 90—96.

В теории государства и права проблема государственного суверенитета всегда была одной из наиболее обсуждаемых. Это связано, прежде всего, с нарастанием глобализационных процессов во всем мире, при которых сталкиваются две противоречивые тенденции национальное обособление и интеграция. В этой ситуации начинает преобладать представление о том, что суверенитет имеет относительный характер, а его незыблемость все активнее ставится под сомнение<sup>1</sup>.

Появление все новых аспектов в области изучения суверенитета можно считать закономерным явлением, связанным с государственно-правовыми, социально-культурными, политическими, экономическими и другими факторами.

В современном мире, в эпоху развития глобализации эффективное исследование суверенитета невозможно без учета межгосударственного сотрудничества. Особое место в таком исследовании занимает феномен межгосудар-

ственной интеграции, участие в которой является довольно противоречивым аспектом для государственного суверенитета стран-участниц. Интеграция стала одним из важных направлений во внешней политике государств, что вызвано объективным ростом их взаимозависимости и развитием регионального и субрегионального сотрудничества.

Межгосударственные объединения набирают все большую силу в решении глобальных и региональных проблем экономики, безопасности и миротворчества. Наряду с этим происходит военно-политическое соперничество интеграционных объединений и государств, рост радикально-религиозного терроризма, сепаратизма и экстремизма, а потому вопрос эффективной защиты и реализации государством своего суверенитета, а также поиск путей и средств их совершенствования, всегда будет находиться в центре внимания ученых, философов и политиков.

Современная концепция суверенитета государства в условиях глобализационных процессов построена на различных взглядах ученых всего мира, так как она занимает одно из главных мест в понимании как сущности государства, так и всей теории государства и права.

Межгосударственная интеграция стала одним из основных направлений внешней политики государств, но при этом проблема сохранения своего суверенитета стала еще более актуальной: навязывание другим государствам собственной шкалы ценностей чревато ростом ксенофобии, нетерпимости и конфликтности в международных делах, что в итоге может привести к хаосу и неуправляемости в международных отношениях. Это выводит в разряд приоритетных задач предотвращение межцивилизационных разломов, формирование партнерства между культурами, религиями и цивилизациями, призванных обеспечить гармоничное развитие человечества<sup>2</sup>.

Абсолютно все государства стоят перед вопросом: как эффективно обеспечить свой суверенитет? Процесс по его решению в рамках межгосударственной интеграции, на наш взгляд, должен проходить следующие стадии:

1. Анализ исторических и современных межгосударственных отношений в своем регионе и мире в целом.

2. Определение основных национальных интересов государства и оценка мировой геополитической ситуации.

3. Формирование центральных принципов, позволяющих оптимизировать ситуацию в сфере охраны суверенитета.

4. Определение основных направлений нейтрализации внешних и внутренних угроз и вызовов суверенитету государства.

5. Выбор соответствующей формы межгосударственной интеграции в целях защиты и противодействия угрозам и вызовам суверенитету.

Рассмотрение интеграции в качестве угрозы государственному суверенитету, а также отказ от интеграции в качестве гаранта его неприкосновенности является, по нашему мнению, достаточно спорным тезисом. В условиях нарастающих глобально-экономических движений все государства сталкиваются с влиянием внешних факторов на их внутренний сектор экономики. Результат такого влияния иногда обуславливает возможные проблемы и трудности в экономике государств, особенно в периоды мировых кризисов. К примеру, экономика может столкнуться с падением цен на основной экспортный товар, что может нанести существенный удар по бюджету государства, или с резким оттоком капитала за границу, что может обвалить финансовый рынок.

Однако, наряду с плюсами, экономическая интеграция имеет ряд минусов для каждой из стран-участниц:

- достаточно сложно защитить внутренний рынок от экспорта и импорта товаров стран-участниц;
- усиливается влияние других стран на экономику стран-участниц;
- существуют различные подходы к управлению энергоемкими предприятиями, требующие дополнительных соглашений;
- увеличивается безработица в отдельных слоях населения.

Несмотря на вышеуказанные негативные факторы, существуют более оптимистичные прогнозы, предполагающие, что развитие все же ведет к улучшению финансово-экономической среды и росту экономик государств-участниц интеграции, а также способствует:

- росту накопления основного капитала;

- увеличению количества взаимных инвестиций;
- повышению конкурентоспособности экономик (за счет снижения в ВВП доли первичных ресурсов);
- росту торгового оборота как внутри интеграционных образований, так и с партнерами за его пределами.

Таким образом, участие в интеграции есть акт проявления государственного суверенитета, исходя из национальных интересов. Участие в экономическом интеграционном образовании способно повысить защищенность государства от негативного воздействия нестабильности на внешних рынках, что в текущей действительности позволяет государству иметь гарантии от неблагоприятных внешних факторов. Однако, теоретически все же существует вероятность злоупотребления суверенными правами и недобросовестной государственной политикой, которая может выражаться в неисполнении обязательств перед партнерами и попирании установленных принципов интеграции. Эффективное развитие интеграционных процессов будет способствовать не только экономическому росту, но и в значительной степени планомерному решению социально-гуманитарных проблем, что в конечном итоге приведет к обеспечению достойного жизненного уровня населения и укреплению экономического суверенитета государств.

Оценивая значимость экономического фактора в реализации межгосударственной интеграции, на наш взгляд, необходимо обращаться к накопленному опыту государств, которые активно участвуют в интеграции, что позволит оценить эффективный потенциал указанных процессов, отражающих эволюционное развитие межгосударственной интеграции.

Накопленный интеграционный опыт со времен Российской Империи и Советского Союза оставил на государствах специфический отпечаток. Этот опыт заключается в создании единого хозяйственного комплекса, инфраструктуры, разделении труда и специализации, решении вопросов безопасности и обороны, поддержки национального самооп-

ределения и национальной государственности. Значительна роль Советского Союза в вопросе национального самоопределения и национальной государственности, так как в этот период была проведена модернизация традиционного общества в отдельных частях страны, заметно выросло образование, сформировалась новая национальная интеллигенция, которая постепенно направляла народ к идеям национального суверенитета, что впоследствии стимулировало обретение независимости и государственного суверенитета. При этом, закономерным стало создание Содружества Независимых Государств (далее — СНГ), что было обусловлено развитием внешнего суверенитета государства и необходимостью налаживания партнерства с постсоветскими республиками, а в дальнейшем и с другими странами Евразийского региона. В уже независимых государствах сформировалась новая национальная элита и интеллигенция с присущей ей ментальностью. Суверенитет для них стал главной ценностью. В этой связи любые интеграционные проекты рассматриваются для постсоветских стран, прежде всего, с точки зрения обеспечения суверенитета государства. Страх перед «имперскими» амбициями, направленными на подрыв суверенитета, остается актуальным. Это касается, например, проведения дискуссий по поводу введения единой валюты, в ходе которых ставится под сомнение экономическая эффективность этой операции, так как национальная валюта рассматривается через призму суверенитета и является таким же символом государства, как флаг, герб, гимн и т.д.

Однако, на сегодняшний день уже очевидно, что «интеграционная модель, выбранная Казахстаном, Россией и Беларусью, оказалась правильной и своевременной. Именно она позволила перейти на инновационный путь развития, отойти от зависимого положения доноров сырьевых ресурсов, интегрироваться в сообщество развитых стран с высокотехнологичными производствами и диверсифицированной экономикой»<sup>3</sup>. Действительно, наиболее эффективным средством для реализации своих национальных интересов было

восстановление единого экономического пространства в рамках Таможенного союза (далее — ТС) и устранение пограничных барьеров на пути развития кооперации и специализации производства стран-участниц. Отметим при этом, что инициатива создать Таможенный, а затем и Евразийский экономический союз (далее — ЕврАзЭС) принадлежит Нурсултану Назарбаеву.

Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, расширившийся за счет Армении (с 2014 г.) и Киргизии (с 2015 г.), играет важную роль для становления более прогрессивных объединений интеграционного типа на едином Евразийском экономическом пространстве.

Помимо общих для ЕврАзЭС и Таможенного союза международных договоров государствами-участниками Таможенного союза создана значительная международно-правовая база, в которую входит более семидесяти международных договоров, регламентирующих различные сферы межгосударственного сотрудничества.

В отдельных элементах международно-правовой модели Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана за основу была взята институциональная система Европейского союза. Однако, необходимо помнить, что Таможенный союз формировался и функционировал изначально в качественно иной политико-правовой реальности, сформировавшейся на постсоветском пространстве. Так, в отличие от Европейского союза, Таможенный союз Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан образовался в условиях достаточно жесткой дезинтеграции государств, их разобщенности, так как СНГ недалеко продвинулся по пути реальной и качественной интеграции, что было обусловлено главным образом субъективными политическими факторами и, как следствие, несовершенной и недостаточно проработанной международно-правовой базой<sup>4</sup>. Стоит также отметить «центричность» данной интеграции, которая с запада связана с государствами ЕС и с таким промышленным гигантом, как Китай — с востока.

Весьма интересным представляется, на наш взгляд, рассмотрение значительного опыта интеграционного сосуществования государств в ЕС, поскольку ЕС — это достаточно яркий и исторически сложившийся пример европейской интеграции. С момента формирования Европейского объединения угля и стали в 1951 г. интеграционные процессы и их связь с суверенитетом государств стали актуальной темой для различных диспутов и размышлений, как в академических, так и в политических кругах Европы. Со временем внимание к данной теме обострилось, прежде всего, со стороны новых членов ЕС, а также государств, рассматривающих вопрос вступления в ЕС. Злободневность данной темы направила многих ученых на теоретическое исследование и анализ определения основных направлений в отношении трансформации государств и передачи суверенных полномочий на наднациональный уровень Европейского союза и рассмотрения современных подходов по решению проблемы суверенитета в рамках европейской интеграции. Прежде всего, европейские ученые проявляют наибольший интерес к вопросу взаимной связи между суверенитетом и европейской интеграцией. К наиболее цитируемым иностранным исследователям необходимо отнести следующих: С. Бессон<sup>5</sup>; Р. Кейохана<sup>6</sup>; Н. Мак Кормика<sup>7</sup>; Н. Уолкера<sup>8</sup>; У. Уолласа<sup>9</sup>. В российской научной литературе проблемы суверенитета в условиях европейской интеграции рассматривают такие авторы, как Т. Бордачев<sup>10</sup>, Ю. Борко<sup>11</sup>, И. Бусыгина<sup>12</sup>, Е. Кузнецова<sup>13</sup> и др.

Рассматривая весь период расширения ЕС, может сложиться мнение, что вхождение новых членов в состав интеграционного объединения обусловлено принятием ими определенных ограничений суверенитета, установленных в ЕС. Данное мнение является весьма распространенным в различных научных и ненаучных кругах. Возможно, с политологической точки зрения такое мнение строится на недовольстве граждан использованием государством своего суверенитета в рамках ЕС; можно даже говорить о противоречии между народным и государственным суверенитетом

в условиях членства в ЕС. Однако все же стоит согласиться с общепринятым утверждением, согласно которому страны, входящие в ЕС, не отказываются от своего государственного суверенитета в пользу ЕС. Государства-члены ЕС всего лишь на основе своих суверенных прав принимают решение о необходимости в своих собственных интересах взять на себя обязательство исполнять решения институтов межгосударственного объединения. При этом, эти суверенные решения в свою очередь будут только лишь реализацией государством своих властных полномочий на возможность участвовать, контролировать и совместно определять процесс принятия решений в ЕС. Следует признать тот факт, что изучение интеграционных процессов на примере ЕС представляется как некий эталон интеграции. Многие теории и учения возникли, как практический результат европейских интеграционных процессов, как, например, федерализм, функционализм, корпорационализм, структурализм и многие другие. Практика европейской интеграции отразила этапы развития и уровни интеграции, а также различные понятия и термины, введенные в научный и общественно-политический оборот, без которых не обходится ни одно исследование в сфере межгосударственной интеграции.

Однако, очевидным остается тот факт, что специфика, предпосылки, условия, задачи и механизмы для каждого интеграционного процесса являются своеобразными и даже в определенной степени уникальными. Это относится и к институтам интеграции, к культурно-цивилизационным основам и господствующим экономическим парадигмам в стране.

Таким образом, можно утверждать, что участвуя в интеграции и имея негативный след истории этнополитического развития межнациональных и территориальных вопросов государственности, а также весьма откровенные противоречия между потребностями интеграционного развития и ценностями национальной государственности и суверенитета, конструирование модели интеграции и механизмов ее реализации требует новых подходов и методов. Определенно, что методы,

инструменты и институты ЕС в большинстве своем работают весьма успешно, но при этом не могут быть скопированы и применены для других интеграций.

Эффективное решение различных вопросов, возникающих на пути стран в условиях интеграции, будет весьма значимым при формировании механизмов и институтов. Прежде всего, это вопросы, касающиеся выработки согласованных позиций стран с учетом их воли и интересов, для закрепления в юридически обязательных для стран-участниц международно-правовых и интеграционных актах. Именно указанный аспект чаще всего представляет большую трудность, что объективно обусловлено факторами, связанными с проблемой несоответствия национального законодательства стран в той или иной сфере, по которой необходимо заключить международный договор или иной юридически обязательный акт. В действительности, государству достаточно сложно отойти от национальных правил при обсуждении проекта международно-правового акта. Понятно, что чем больше участников международного договора, тем труднее достигнуть согласия между государствами, что в итоге также отражается на выработке и принятии консенсуального текста международно-правового акта. Достаточно верно подметил И.И. Лукашук, который писал, что «ограничивая свободу действий государства в одном отношении, договор расширяет ее в другом, открывает перед государством новые возможности реализации своего суверенитета»<sup>14</sup>. При этом Г.А. Пакерман считает, что «любой компромисс, достигаемый на основе международного договора, можно рассматривать как ограничение суверенитета, тем более, если этот компромисс сопровождается передачей полномочий создаваемой международной организации»<sup>15</sup>. Теоретически стоит не согласиться с Г.А. Пакерманом, но исходя из практики и специфики современной интеграции, данное мнение заслуживает внимания, так как создает определенный научный баланс между явлениями интеграции и суверенитетом, а также предостерегает государства в их внешней политике от злоупотреблений.

Экономическая составляющая в современных интеграционных процессах, как было уже отмечено ранее, занимает центральное и ведущее место. Однако, текущая универсализация ценностных ориентиров государств в условиях активной борьбы против международного терроризма, экстремизма, сепаратизма и других преступных явлений, представляющих непосредственную угрозу суверенитету государства, направили интеграционные процессы в русло международной и региональной безопасности, что, к примеру, обусловило появление таких евразийских интеграционных проектов, как Шанхайская организация сотрудничества (далее — ШОС) и Организация Договора о коллективной безопасности (далее — ОДКБ), которые указывают на разнородность интеграции в вопросах обеспечения суверенитета.

Как народный суверенитет коррелирует с государственным суверенитетом, также, на наш взгляд, и в условиях межгосударственной интеграции происходит аналогичный процесс корреляции суверенитетов стран-участниц интеграции, особенно если это региональная интеграция, поскольку взаимосвязь соседствующих государств объективно велика. К примеру, эффективность совместного противодействия стран-участниц интеграции угрозе международного терроризма будет равно влиять на их суверенитет и на стабильность региона в целом. Такой процесс можно определить, как корреляция суверенитетов стран-участниц межгосударственной интеграции.

Таким образом, интеграционное движение навстречу друг другу необходимо ради сохранения государственности, суверенитета и идентичности в условиях мировой глобализации с учетом наличия у государств возможности независимого существования и развития. Сущность межгосударственной интеграции заключается во взаимодействии и объединении ресурсов для достижения поставленных целей. Кроме того, при создании подобных процессов значимыми являются благоприятные экономические и политические условия, поскольку эффективное достижение целей и развитие сотрудничества возможно только

в стабильной среде. Именно государственный суверенитет стран-участниц интеграции, все его элементы и аспекты, связанные с уважением и неприкосновенностью суверенитета, во многом определяют динамику развития межгосударственной интеграции. Современное развитие процесса интеграции, на наш взгляд, исходит исключительно из идеи внешнего обеспечения государственного суверенитета. Эффективное обеспечение государственного суверенитета посредством межгосударственной интеграции должно позитивно отразиться на экономической, технологической, военной и иной деятельности государства. Такой результат будет в большей степени зависеть от выбора стратегических целей в процессе межгосударственной интеграции, соответствия задач государственного развития выбранным целям, а также от эффективности выбранного для решения этих задач инструмента, то есть от межгосударственного объединения.

### Список литературы

1. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.) Сайт Министерство иностранных дел Российской Федерации URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248/](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248/) (дата обращения: 19.09.2019).
2. *Аязбеков К.* Три в одном. Таможенный союз демонстрирует эффективность и актуальность // Литер. [сайт]. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1354602480> (дата обращения: 19.09.2019).
3. *Besson, S.* Sovereignty in Conflict [Electronic resource] // European Integration online Papers. 2004. V. 8. № 15. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>. (дата обращения: 12.09.2019).
4. *Бордачев Т.* Суверенитет и интеграция // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5. № 1. С. 65—77.
5. *Борко Ю.А.* Проблема национального суверенитета: опыт европейской интеграции // Космополис: альманах. М.: Полис, 1999. С. 67—71.
6. *Бусыгина И.М.* Европейский союз: новые измерения концепции суверенитета: сб. науч. тр. / Под ред. Ю.С. Пивоварова. М., 2005. № 4: Политическая наука. Суверенитет в условиях глобализации. Опыт политики Запада и Востока. С. 47—69.

7. *Keohane, R.* Ironies of sovereignty: the European Union and the United States // *Journal of Common Market Studies*. 2002. V. 40. № 4. P. 743—765.
8. *Кузнецова Е.* Западные концепции государственного суверенитета // *Международные процессы*. 2006. Т. 4. № 2. С. 90—99.
9. *Лукашук И.И.* *Международное право. Общая часть*. М., 2005. С. 54.
10. *MacCormick, N.* *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
11. *Пакерман Г.А.* Унификация правового регулирования иностранных инвестиций в странах Содружества Независимых Государств. М., 2009. С. 135.
12. *Прокопович Г.А.* Построение полноценной правовой базы совместной деятельности в рамках ЕврАзЭС // «Теория государства и права», 2016, № 1. С. 29—36.
13. *Прокопович Г.А.* Глобализация в поисках новых мировоззренческих структур отношения к миру // «Аграрное и земельное право», 2013, № 4(100), С. 4—8.
14. *Прокопович Г.А.* Пути совершенствования юридической ответственности в публичном и частном праве. Монография / Г.А. Прокопович; Московский экономико-лингвистический ин-т (МЭЛИ), Каф. гос.-правовых дисциплин. Москва, 2009.
15. *Цыганков П.А.* Теория международных отношений: изд., испр. и доп. М.: Гардарики, 2007. С. 457—458.
16. *Wallace W.* The Sharing of Sovereignty: The European Paradox // *Political Studies*. 1999. V. 47. № 3. P. 503—521.
17. *Walker N.* Late Sovereignty in the European Union // *Sovereignty in Transition* / ed. N. Walker. Oxford: Hart Publishing, 2003. P. 3—32.
- <sup>2</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.) Сайт Министерство иностранных дел Российской Федерации URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248/](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248/) (дата обращения: 19.09.2019).
- <sup>3</sup> *Аязбеков К.* Три в одном. Таможенный союз демонстрирует эффективность и актуальность // *Литер [сайт]*. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1354602480> (дата обращения: 19.09.2019).
- <sup>4</sup> Прокопович Г.А. Построение полноценной правовой базы совместной деятельности в рамках ЕврАзЭС // «Теория государства и права», 2016, № 1. С. 29—36.
- <sup>5</sup> *Besson, S.* Sovereignty in Conflict [Electronic resource] // *European Integration online Papers*. 2004. V. 8. № 15. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>. (дата обращения: 12.07.2016).
- <sup>6</sup> *Keohane R.* Ironies of sovereignty: the European Union and the United States // *Journal of Common Market Studies*. 2002. V. 40. № 4. P. 743—765.
- <sup>7</sup> *MacCormick N.* *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- <sup>8</sup> *Walker N.* Late Sovereignty in the European Union // *Sovereignty in Transition* / ed. N. Walker. Oxford: Hart Publishing, 2003. P. 3—32.
- <sup>9</sup> *Wallace W.* The Sharing of Sovereignty: The European Paradox // *Political Studies*. 1999. V. 47. № 3. P. 503—521.
- <sup>10</sup> *Бордачев Т.* Суверенитет и интеграция // *Россия в глобальной политике*. 2007. Т. 5. № 1. С. 65—77.
- <sup>11</sup> *Борко Ю.А.* Проблема национального суверенитета: опыт европейской интеграции // *Космополис: альманах*. М.: Полис, 1999. С. 67—71.
- <sup>12</sup> *Бусыгина И.М.* Европейский союз: новые измерения концепции суверенитета: сб. науч. тр. / под ред. Ю.С. Пивоварова. М., 2005. № 4: Политическая наука. Суверенитет в условиях глобализации. Опыт политики Запада и Востока. С. 47—69.
- <sup>13</sup> *Кузнецова Е.* Западные концепции государственного суверенитета // *Международные процессы*. 2006. Т. 4. № 2. С. 90—99.
- <sup>14</sup> *Лукашук И.И.* *Международное право. Общая часть*. // [https://all-sci.net/mejdunarodnoe-pravo\\_696/suverenitet-mejdunarodnoe-pravo-107221.html](https://all-sci.net/mejdunarodnoe-pravo_696/suverenitet-mejdunarodnoe-pravo-107221.html) / (дата обращения 23.10.2019).
- <sup>15</sup> Цит. по: *Каширкина А.А., Морозов А.Н.* Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // *КиберЛенинка*: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-aspekty-integratsii-na-postsovetskom-prostranstve-v-ramkah-evrazes-problemy-i-perspektivy> (дата обращения 23.10.2019).

<sup>1</sup> См.: *Прокопович Г.А.* Глобализация в поисках новых мировоззренческих структур отношения к миру // «Аграрное и земельное право», 2013, № 4(100), С. 4—8.

## Рецензия на монографию А.М. Осавелюка Церковь и государство

**Levan Teimurazovich CHIKHLADZE,**

doctor of law, Associate Professor, head of Chair of municipal law Institute of Russian peoples Friendship University

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Леван Теймуразович ЧИХЛАДЗЕ,**

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Для цитирования.** Л.Т. ЧИХЛАДЗЕ. Рецензия на монографию А.М. Осавелюка Церковь и государство // Международный журнал конституционного и государственного права. 3/2019. С. 97—98.

• После десятилетнего перерыва и серии статей о церковно-государственных отношениях<sup>1</sup> в издательстве «Проспект» опубликована вторая монография<sup>2</sup> А.М. Осавелюка на эту тему — «Церковь и государство». В связи с последними событиями в государственно-церковных отношениях с международным аспектом, данная публикация представляется весьма востребованной и актуальной.

• Автор рассматривает некоторые исторические вопросы, связанные с происхождением государства и церкви, моделями их взаимоотношений в разные исторические эпохи и в разных регионах мира. Всесторонне проанализировано влияние религии на состояние морали и права в разных религиозных типах государств. Центральное место в работе занимают разделы, посвященные раскрытию особенностей церковного права, способов регулирования прав человека в условиях светского государства.

• Работа привлекает оригинальностью содержания, которое распределено в трех разделах. В первом разделе рассматриваются: понятие церкви, ее происхождение и юридическая природа; соотношение церкви, веры и религии; раскрываются основные аспекты внешней и внутренней жизни церкви, в раз-

ные эпохи ее существования. Анализируется роль государства в регулировании правового статуса и внутренней жизни церкви.

Одной из тем первого раздела, которая может привлечь внимание специалистов, — основы конституционного и международно-правового статуса российской православной церкви московского патриархата (РПЦ МП) в Российской Федерации. В ее рамках проанализированы положения Конституции РФ об отделении религиозных объединений от государства, о свободе совести и о свободе вероисповедания; положения международных пактов о правах человека и других международных договоров о религии и о церкви. Показаны взаимоотношения православной церкви с другими христианскими и нехристианскими конфессиями.

Во втором разделе проанализирована эволюция религиозных учений о государстве в Ветхом Завете и в Новом: православное, католическое и протестантское учения о государстве. Показаны фактические отношения государства и церкви в клерикальных (конфессиональных), теократических и светских государствах. Завершается раздел анализом прав человека в современном государстве. Дан сравнительный анализ категории «досто-

инство человека» с позиций религиозно-нравственных представлений о человеке и с позиций светской правовой науки и секулярного права.

Третий раздел: Религиозно-государственное регулирование социальных отношений. В нем религия показана как особая нормативно-регулятивная система, которая взаимодействует с такими нормативно-регулятивными системами, как нравственность и право. Показаны происхождение права, единство веры и закона; влияние христианской этики на светское право. Рассмотрены проблемы секулярного права, их причины и предложены возможные способы их решения.

Центральной в этом разделе является глава 10, посвященная церковному праву которое в отечественной юридической науке до сих пор не только не получило должного исследования, но даже адекватного упоминания о нем. В работе впервые убедительно показано, церковное право — уникальная система права, отличная от международного и национальных систем права. Оно имеет свой предмет и метод правового регулирования, уникальный субъектный состав и свои отрасли права.

Раскрыт уникальный нормативный состав церковного права; определено понятие, свойства и место канонов (некоторое подобие принципов в светском праве) в системе норм указанной системы; взаимодействие канонов с другими нормами церковного права. Показано сходство и различия принципов светского права и канонов церковного права.

Интересны рассуждения автора о потенциале права, который он называет внутренним духом права. По его мнению, реализация положений норм права (прежде всего, церковного права) происходит не благодаря возможности применения к соответствующим субъектам мер государственного принуждения, а благодаря внутреннему потенциалу самого права. Автор также приводит интересную и обоснованную аргументацию, объясняющую дифференциацию степени, активности и эффективности самореализации различными видами субъектов правоотношений соответствующих предписаний правовых норм.

Завершается это интересное и актуальное исследование рассмотрением особенностей

юридической ответственности и санкций в церковном праве. Автор раскрывает понятие церковных правонарушений, их видов, а также соответствующих им церковных наказаний и их видов.

Автором монографии подробно проанализированы разные виды субъектов, наделенных правом применять церковные наказания; особенности применения ими указанных наказаний (вопросы деятельности церковного суда впервые в таком объеме исследуются в светской юридической науке, показана эволюция этого института), рассмотрены проблемы подсудности церковному суду, особенности церковного судопроизводства. Проанализированы многие решения, вынесенные церковными судами по конкретным делам.

Вызывает сожаление тот факт, что данное издание опубликовано незначительным тиражом. Поскольку оно может быть полезно для специалистов, студентов юридических вузов и юридических факультетов, аспирантов, преподавателей и всех тех, кто интересуется вопросами возникновения, эволюции взаимоотношений государства и церкви; проблемами соотношения церковного и светского права, правового регулирования отношений церкви и государства в России и в зарубежных странах; формированием подлинно демократических механизмов государственной власти и работой гражданами навыков умелого пользования своими конституционными правами и свободами совести и вероисповедания.

<sup>1</sup> См.: *Осавелюк А.М.* О некоторых проблемах канона в церковном праве // Государство и право. 2015. № 4. С. 28—34; *Он же.* Понятие и место канонов в церковном праве (на примере чина хиротонии) // Государство и право. 2019. № 2. С. 25—36.

<sup>2</sup> Первая см.: *Осавелюк А.М.* Государство и церковь. М.: Изд-во РГТЭУ, 2010.