

АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

УДК 342.9 **ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА КАК СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

© 2024 **В.В. Черников**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассмотрены некоторые аспекты проблематики государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел, в частности предмет, объект, задачи и виды государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел, а также субъекты, осуществляющие контроль (надзор) в данной сфере.

Ключевые слова: сфера внутренних дел, государственный контроль (надзор), общественная безопасность, общественный порядок.

1. Среди многообразия сфер общественной жизни, которые охватываются государственным контролем (надзором), особое место занимают так называемые «внутренние дела». Это связано в первую очередь с той значимостью, которую имеют стабильный общественный порядок, надежная общественная безопасность и эффективная борьба с преступностью в поддержании социального самочувствия общества.

Проблематика государственного контроля и надзора в сфере внутренних дел относится к числу малоисследованных. Имеющиеся работы в основном носят фрагментарный характер и посвящены исследованию отдельных видов контрольно-надзорной деятельности в этой области.

Между тем очевидно, что нужна разработка общей теории государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел. В этой связи теоретическую и практическую ценность представляют многие вопросы. Вот некоторые из них. Что представляет собой сфера внутренних дел как объект государственного контроля и надзора? Какие задачи выполняет государственный контроль (надзор) в сфере внутренних дел? Каковы предмет и объект государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел? Из каких видов складывается государственный контроль (надзор) в сфере внутренних дел? Какие органы являются субъектом государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел? В настоящей статье попытаемся дать ответы на них.

2. Термин «внутренние дела» можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле понятием «внутренние дела» охватывается все многообразие дел (деятельности) внутри государства. Это политическая, экономическая, духовная и социальная области,



В.В. Черников

Профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

то есть все то, что не связано с международной деятельностью.

В узком смысле под внутренними делами обычно понимают социальные связи, складывающиеся по поводу охраны прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств¹.

На наш взгляд, внутренние дела складываются из следующих групп общественных отношений: обеспечение личной безопасности граждан; поддержание общественного порядка; обеспечение общественной безопасности; противодействие преступлениям и административным правонарушениям.

Личная безопасность граждан заключается в состоянии защищенности личности от

насильственных посягательств и иных опасных угроз. Объектом защиты в данном случае выступает жизнь, здоровье и имущество граждан.

Общественный порядок характеризуется состоянием общественных отношений, складывающихся по поводу соблюдения гражданами, должностными лицами и организациями правил поведения, установленных для общественных мест. Под последними понимаются улицы, площади, парки, вокзалы, аэропорты, пристани, спортивные арены, транспортные магистрали и другие места общения и нахождения людей, в которых они удовлетворяют различные жизненные потребности.

Общественная безопасность представляет собой совокупность отношений, образующихся в связи с обращением гражданами, должностными лицами и организациями источников повышенной опасности, а также отношений, возникающих при появлении природных и техногенных факторов, угрожающих жизни и здоровью людей, объектам собственности. Это тот срез социального взаимодействия, который связан с транспортным движением, оборотом оружия, пожарной безопасностью, нейтрализацией и устранением последствий техногенных катастроф, стихийных бедствий, эпидемий и эпизоотий, порядком и функционированием негосударственных правоохранительных структур и некоторыми другими обстоятельствами.

Противодействие преступлениям и административным правонарушениям складывается из общественных отношений, возникающих из необходимости предупреждения и пресечения противоправных деяний, посягающих на жизнь и здоровье людей, объекты собственности, устранения и нейтрализации их вредных последствий.

Именно в этом своём качестве сфера внутренних дел и выступает объектом государственного контроля (надзора). Поэтому, на наш взгляд, методологически неверно ограничивать внутренние дела только деятельностью органов внутренних дел, как это часто делается в учебной литературе, да нередко и в научных исследованиях. Помимо МВД России субъектами деятельности в сфере внутренних дел являются также органы МЧС России, Федеральной службы войск национальной гвардии, Федеральной службы безопасности и некоторых других органов.

3. Контроль и надзор за поведением людей и деятельностью организаций является важнейшей функцией государственного управления в сфере внутренних дел. Целеполагание этой деятельности определено в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государ-

ственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»². В соответствии с ним государственный контроль (надзор) в Российской Федерации направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Вместе с тем достижение обозначенных общественно значимых результатов, на наш взгляд, не исчерпывает всей полезной нагрузки, которую контрольно-надзорная деятельность государства выполняет в обществе. Она позволяет также укреплять режим законности в общественных отношениях и выявлять «болевые» точки их правового регулирования.

С учетом названного систему задач государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел можно представить следующим образом:

- 1) оценка состояния выполнения гражданами, организациями и их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований в сфере внутренних дел;
- 2) предупреждение нарушений обязательных требований, действующих в сфере внутренних дел;
- 3) выявление и пресечение нарушений обязательных требований, допускаемых контролируемыми лицами;
- 4) устранение последствий выявленных нарушений и защита прав граждан и законных интересов населения в сфере внутренних дел;
- 5) поддержание режима законности и дисциплины в общественных отношениях, складывающихся по поводу поддержания общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и защиты прав и свобод граждан, объектов собственности от противоправных посягательств;
- 6) совершенствование нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел.

4. Предметом государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел является соблюдение обязательных требований, действующих в соответствующем секторе общественной жизни. Применительно к нашему предмету исследования речь идет о содержащихся в зако-

нах и в иных нормативных правовых актах правилах, обязанностях, запретах, ограничениях и условиях, предъявляемых к поведению граждан и организаций, осуществлению соответствующих видов деятельности (включая услуги) по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, защите прав и свобод граждан, объектов собственности от противоправных и иных опасных посягательств, а также к характеристикам ее результатов.

Названные обязательные требования многообразны. Конкретными их разновидностями являются:

- правила поведения граждан в общественных местах;
- правила дорожного движения;
- правила пожарной безопасности;
- правила оборота гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию;
- правила оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- обязательные требования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обязательные требования в области гражданской обороны;
- правила поведения людей на водных объектах;
- правила пользования маломерными судами в некоммерческих целях и базами (сооружениями) для их стоянок;
- обязательные требования в сфере миграции населения;
- правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- ограничения и запреты, предъявляемые к поведению лиц, ранее судимых, в отношении которых установлен административный надзор;
- обязательные требования, предъявляемые к физической защите зданий, строений, сооружений или иных объектов и обеспечению их безопасности и антитеррористической защищенности;
- обязательные требования (стандарты) к параметрам деятельности ведомственных и негосударственных структур, обеспечивающих в силу закона личную безопасность граждан, общественный порядок, общественную безопасность, противодействие преступлениям и административным правонарушениям;
- обязательные требования к инженерно-техническим средствам охраны и обеспечения физической охраны и безопасности соответствующих объектов и другие.

Обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел, имеют определенную направленность и определены отдельно для каждого вида государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенциями.

Общие нормативы поведения в виде запретов и ограничений в сфере внутренних дел содержат уголовный закон, законодательство об административных правонарушениях.

5. Объектом государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел выступает поведение граждан, должностных лиц и деятельность организаций по соблюдению обязательных требований. При этом речь идет как минимум о четырех разновидностях контролируемого социального поведения.

Прежде всего, контролируется поведение названных граждан, должностных лиц и организаций с позиций соблюдения ими запретов и ограничений, действующих в области внутренних дел.

Во-вторых, объектом контроля выступает деятельность государственных и муниципальных органов, подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами, ведомственной охраны, частных организаций, индивидуальных предпринимателей, народных дружин, когда они в силу закона обязаны принимать меры по защите личности, охране общественного порядка, объектов собственности, поддержанию общественной безопасности.

В-третьих, контролируется деятельность государственных и негосударственных организаций, индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги в сфере внутренних дел. Такие услуги, в частности, оказывают подразделения вневедомственной охраны Росгвардии, частные охранные организации, частные детективы и другие.

Объектом государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел являются также параметры функционирования соответствующих организаций и объектов на предмет их соответствия требованиям общественной безопасности.

6. Субъектами государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел являются государственные органы федерального и регионального уровней, наделенные в этой связи соответствующей компетенцией. Основную нагрузку по осуществлению государственного контроля и надзора в рассматриваемой сфере несут три федеральных органа исполнительной

власти: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Виды государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел между названными выше федеральными органами исполнительной власти распределяются следующим образом.

МВД России как федеральный орган исполнительной власти, ответственный за обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка и собственности, поддержание общественной безопасности в стране³, осуществляет:

- федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;
- контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- контроль за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах;
- административный надзор за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений;
- участие в контроле за поведением осужденных, которым назначено наказание, не свя-

занное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

– контроль за деятельностью народных дружин.

МЧС России, осуществляя управление и правоприменительные функции в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах⁴, обеспечивает:

- федеральный государственный пожарный надзор;
 - лицензионный контроль за деятельностью по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
 - лицензионный контроль за деятельностью по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;
 - федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - федеральный государственный надзор в области гражданской обороны;
 - федеральный государственный контроль (надзор) за безопасностью людей на водных объектах;
 - государственный надзор во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами в некоммерческих целях и базами (сооружениями) для их стоянок.
- Росгвардия**, выступая федеральным органом исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и правоприменению в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности, в сфере вневедомственной охраны, а также в сфере обеспечения общественной безопасности в пределах своих полномочий организует⁵:
- федеральный государственный контроль (надзор): за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;
 - федеральный государственный контроль (надзор) за частной охранной и частной детек-

тивной деятельностью в Российской Федерации;

– федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Названные федеральные органы исполнительной власти также осуществляют следующие виды федерального государственного контроля (надзора) на объектах, входящих в их систему:

– федеральный государственный пожарный надзор;

– федеральный государственный ветеринарный надзор и федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор;

– федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Кроме того, задачи государственного контроля и надзора в сфере внутренних дел решаются также другими государственными органами. В частности, ведомства, осуществляющие управление в сферах безопасности, юстиции, исполнения уголовного наказания, здравоохранения, экологии и в некоторых других областях.

Компетенцией на осуществление контрольно-надзорных мероприятий в сфере внутренних дел названные выше органы наделены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Нами затронуты лишь некоторые аспекты проблематики государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел. Тема нуждается в дальнейшем научном исследовании.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

2. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

3. Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

4. Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614.

5. Административное право [Текст]: Учебник для юридических институтов и факультетов / Под ред. А.Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970. 596 с.

6. Административное право Российской Федерации [Текст]: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2011. 447 с.

7. Административное право [Текст]: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 759 с.

8. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право. Особенная часть. Учебник [Текст] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. М.: Зерцало-М, 2018. 272 с.

9. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. М.: Издательство «Норма», 2001. 640 с.

10. Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Государственное управление в области внутренних дел [Текст]: Учебное пособие / Б.П. Кондрашов, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. М.: Московский фонд развития правоохранительных органов, 1997. 480 с.

11. Конин Н.М. Административное право России [Текст]: Учебник для бакалавров / Н.М. Конин. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Проспект, 2014. 448 с.

12. Макарейко Н.В. Административное право [Текст]: Краткий курс лекций / Н.В. Макарейко. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2014. 212 с.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право. Особенная часть. Учебник. М.: Зерцало-М, 2018; Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2011; Административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012; Административное право: Учебник для юридических институтов и факультетов / Под ред. А.Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство «Норма», 2001; Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Государственное управление в области внутренних дел: Учебное пособие. М.: Московский фонд развития правоохранительных органов, 1997; Конин Н.М. Административное право России:

Учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014; Макарейко Н.В. Административное право: краткий курс лекций. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2014.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

³ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614.

⁴ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

⁵ Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

INTERNAL AFFAIRS AS A SPHERE OF STATE CONTROL AND SUPERVISION: SOME THEORETICAL ISSUES

V.V. Chernikov

*Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod,
Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Law), Professor*

The article considers some aspects of the problems of state control (supervision) in the field of internal affairs, in particular, the subject, object, tasks and types of state control (supervision) in the field of internal affairs, as well as subjects exercising control (supervision) in this area.

Keywords: sphere of internal affairs, state control (supervision), public safety, public order.