

Пролетенкова С. Е. / Proletenkova S. E.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES
IN THE FIELD OF COUNTER RELIGIOUS EXTREMISM:
THE ISSUES OF THEORY**

*Пролетенкова Светлана
Евгеньевна,
кандидат юридических наук,
доцент, докторант ФГКУ
«ВНИИ МВД России»,
123995, Москва, Г-69 ГСП-5,
ул. Поварская, д. 25.*

*Proletenkova Svetlana
Evgen'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), As-
sociate professor, Doctoral stu-
dent of Federal State Owned In-
stitution "All-Russian Research
Institute of the MIA of the RF»,
Moscow, G-69 GSP-5 (official
municipal post #5), 25 Povars-
kaya street, zip code 123995.*

В статье анализируются теоретические подходы к определению понятия «административно-правовой статус» в преломлении на деятельность полиции по противодействию религиозному экстремизму в Российской Федерации. Автор выделяет основные элементы данного понятия и раскрывает их содержание.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, религиозный экстремизм, преступление, элемент, право.

The article analyzes the theoretical approaches to the concept of "administrative and legal status" regarding the activity of the police to combat religious extremism in the Russian Federation. The author highlights the main elements of this notion and reveals their contents.

Keywords: administrative and legal regulation, religious extremism, crime, element, law.

Многочисленность научных исследований посвященных, в последние годы, вопросу противодействия экстремизму и радикализму в современном обществе, доказывает тот факт, что данный сегмент правоохранительной деятельности представляет собой сложное социальное явление, рассмотрение которого возможно с различных сторон.

С позиции организации и деятельности административно-юрисдикционных органов оно может быть определено, как урегулированная правовыми нормами правоохранительная, правоприменительная деятельность по профилактике, выявлению, пресечению правонарушений экстремистской направленности, нейтрализации их последствий, а также привлечению к ответственности лиц, виновных в их совершении, в целях обеспечения в государстве законности, общественного порядка, общественной и национальной безопасности.

В настоящее время самым многочисленным субъектом противодействия экстремистской деятельности, в том числе и религиозного характера, является МВД России, которое использует для этих целей свои основные силы – органы внутренних дел и внутренние войска. Указанное обусловлено тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 01.03.2011 № 254, от 05.09.2011 № 1158) [2], на органы внутренних дел возложена функция головного координатора всей деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экстремисткой направленности.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [1] обязанность по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан возложена на полицию.

В отличие от многих других административно-юрисдикционных органов, участвующих в противодействии экстремистской деятельности, полиция имеет развитую территориальную систему и опыт гибкого внесения в нее изменений, налаженную повседневную связь с населением; обладает массивом информации о состоянии преступности и о лицах, склонных к их совершению; располагает теоретическими разработками и богатейшим практическим опытом противодействия правонарушениям различной направленности, накопленными в ходе деятельности, и широкими ресурсными возможностями для осуществления непрерывной и своевременной борьбы, как с преступлениями, так и с административными правонарушениями.

В связи с указанным, актуальным представляется вопрос об административно-правовом статусе органов внутренних дел в рассматриваемой сфере.

Анализ научной литературы, увидевшей свет в последние годы, убедительно показывает – в юридической науке в настоящее время формируется представление о том, что «органы внутренних дел в качестве участника обеспечения различных видов безопасности, как в целом, так и их структурные подразделения, представляют собой коллективные субъекты права, компоненты исполнительной власти, государственного аппарата» [26, 95]. Каким же образом происходит реализация их прав и обязанностей в различных сферах деятельности?

Наукой теории государства и права признано, что «законодательно установленные государством и взятые в единстве права, свободы и обязанности субъекта правоотношений составляют его правовой статус» [15, 137].

При этом субъективное право рассматривается, как возможность притязать на определенную линию поведения и соответствующее поведение контрагентов (государственных органов, должностных лиц, юридических лиц и граждан, а также любых других участников общественных отношений), опираясь при этом на действие законов и подзаконных нормативных правовых актов [21, 49; 27, 298]. Юридическая обязанность в свою очередь представляет собой вид и меру государственно-целесообразного, разумного, полезного, объективно обусловленного поведения субъекта права, призванного вносить порядок в жизнь общества [20, 306].

М. Н. Марченко совершенно верно указывает на то, что именно правовой статус является сердцевинной нормативного выражения основных принципов взаимоотношений между субъектом права и государством. «По своей сути он представляет собой систему эталонов, образцов поведения субъектов, поощряемых и защищаемых от нарушения государством и, как правило, одобряемых обществом» [28].

Поскольку любая правовая норма носит представительство-обязывающий характер, она предусматривает как возможное, так и должное поведение. В этом случае обязанность – способ обеспечения реализации прав, условие их реальности и эффективности, а право – сфера власти и свободы деятельности субъекта права, ограниченное лишь рамками закона.

Применительно к определению правового статуса целесообразно отметить, что в результате большого количества исследований, посвященных этому вопросу, многие общетеоретические понятия о данном явлении со временем приобрели общепризнанный характер и стали аксиоматическими

[31, 126-127; 11; 24; 8; 9; 19; 22]. Указанное освобождает от необходимости лишних раз останавливаться на отдельных моментах, не требующих дополнительного подтверждения.

Совершенно логичным представляется указание Д. П. Звоненко на то, что «административно-правовой статус конкретного участника правоотношений представляет собой неотъемлемый элемент общего правового статуса данного субъекта, сочетается со статусами, устанавливаемыми нормами иных отраслей права, во многих случаях выступая в качестве приоритетного» [18].

Разработке концепции административно-правового статуса было посвящено значительное количество исследований. Так, различные теоретические аспекты основополагающих категорий административно-правовой науки, в том числе и административно-правового статуса подробно исследовались в работах широко известных отечественных учёных-административистов: Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, И. И. Веремеенко, Ю. А. Тихомирова и др. [7; 10; 29; 14; 3; 4; 6; 17; 16; 23; 30; 5].

Не останавливаясь подробно на сравнении тех или иных подходов к указанной проблеме, отметим лишь мнение о том, что в целом этот вопрос претерпел серьезную эволюцию. С течением времени в работах уточнялось количество элементов административно-правового статуса и их место в общей структуре. Работа ученых в названном направлении позволила перейти от простого перечисления элементов указанного явления, имевшего место на начальных этапах, до выработки методологии в его изучении (Например, Цабия Д. Д. в числе структурных элементов правового статуса органа управления называет: наименование, порядок и способ образования, территорию деятельности, задачи и функции, объем и характер полномочий, формы и методы деятельности, источник финансирования, ответственность и др. При этом, несмотря на упоминание отдельных элементов, такой основополагающий элемент как «компетенция» не называется [31]).

Существовавший на ранних этапах исследований, формальный подход позволил впоследствии уточнить перечень типичных аспектов, необходимых для выявления административно-правового статуса любого государственного органа [22, 61; 24, 61].

Так, на сегодняшний день можно говорить о том, что, не называя отдельных элементов в его структуре, изучение указанной категории должно давать ответ на следующие вопросы: органом какого государства выступает данная структура; к какому виду организационно-правовых форм по основному содержанию своей деятельности относится данный орган; кто этот

орган учреждает, образует и формирует; перед кем орган несет ответственность и является ли он самостоятельной единицей или включен в более сложную организацию; какова компетенция данного органа; какова юридическая сила актов данного органа и каковы их наименования; какими государственными символами обладает данный орган; каковы источники его финансирования; обладает ли он правами юридического лица, и некоторые другие.

Все это важные составляющие административно-правового статуса, однако, их пусть даже и полный «подбор» не создает исчерпывающего представления о рассматриваемой научной категории.

В этом случае считаем целесообразным присоединиться к мнению доктора юридических наук Ю. В. Степаненко о том, что «правовой статус – сложная юридическая конструкция. Составляющие его элементы при исследовании не укладываются в рамки простейших перечней» [33, 99]. Таким образом, для формирования полного представления об административно-правовом статусе любого государственного органа в той или иной сфере необходим особый методологический подход.

В результате проведенного исследования, при сравнении мнений различных ученых, наиболее оптимальной по отношению к рассматриваемой проблеме представляется позиция Д. Н. Бахраха.

В его работах [12, 57; 13, 89] предложена следующая схема административно-правового статуса государственного коллективного субъекта. А именно он выделяет три блока: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенцию).

При этом, применительно к противодействию религиозному экстремизму, целевой блок элементов составляют юридически закрепленные цели, задачи и функции органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму. В структурно-организационный блок правового статуса входят: нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации отдельных структурных подразделений, осуществляющих такое противодействие в рамках органов внутренних дел, их подчиненности, установления и изменения организационных структур, а также право на внедрение перспективных организационных методов работы, способствующих активизации деятельности в указанном направлении. Компетенционный блок элементов состоит из совокупности властных полномочий, как в целом органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму, так и их отдельных подразделений и служб. При этом в теоретическом плане следует заметить, что компетенционный блок включает

два элемента: первый – совокупность прав и обязанностей в рассматриваемой сфере, связанная с участием в государственно-властных отношениях (в том числе право издавать определенные акты); второй – подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия.

В целом, опираясь на подход, предложенный Д. Н. Бахрахом, следует отметить, что достаточно спорным представляется вопрос о том, что за пределами административно-правового статуса остается такой элемент, как ответственность субъекта административно-правовых отношений за неправомерные действия, либо за недобросовестное выполнение возложенных на него обязанностей.

Отмечая особую актуальность и необходимость неукоснительного совершенствования и внедрения антиэкстремистских мер в практической деятельности органов внутренних дел и тяжесть возможных последствий при попустительстве и формализме в данной работе, мы считаем, что подотчетность и ответственность за принятие управленческих решений в этом направлении является частью компетенционного элемента административно-правового статуса органов внутренних дел. В этом смысле следует согласиться с мнением некоторых ученых [25, 169; 32, 34], рассматривающих ответственность коллективного субъекта права именно таким образом.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3.
4. Административная ответственность граждан в СССР. М., 1989.
5. Административное право и процесс. Полный курс, второе издание. М., 2008.
6. Административное право России. М., 2001.
7. Административное право. Учебник РАГС. М., 2003.

8. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1997.
9. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997.
11. Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000.
12. Бахрах Д. Н. Государственная служба России. / Изд-во. Проспект, 2007.
13. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Учебник для ВУЗов. Изд. «Норма». М., 2007.
14. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.
15. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000.
16. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Дис... докт. юрид. наук. М., ВНИИ МВД СССР. 1982.
17. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1993. № 5.
18. Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Административное право: Учебник. М., Юстицинформ, 2007.
19. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
20. Матузов Н. И. Юридические обязанности // Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.
21. Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1996.
22. Органы Советского общенародного государства / Под ред. Б. Н. Топорнина, Б. М. Лазарева, М. А. Шафира. М., 1979.
23. Правоотношения в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Киев, 1982.
24. Пронина В. С. Центральные органы управления народным хозяйством. М., 1971.
25. Сергиенко Л. А. О статусе субъектов права в условиях формирования информационного общества // Институты административного права России. М., ИГиП АН РФ, 1999.

26. Степаненко Ю. В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: Дис. докт. юрид. наук. - М.: ВНИИ МВД России, 2004.
27. Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.
28. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М., Зерцало, 2004.
29. Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е издание. М., 2006.
30. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
31. Цабия Д. Д. Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. № 2.
32. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М. 1999.

References:

1. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyj zakon ot 7 fevralja 2011 g. № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 1316 from September 06, 2008 "On Some Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 6 sentyabrya 2008 g. № 1316 «O nekotorykh voprosakh Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Administrative Power as a Type of State Power [Administrativnaya vlast' kak vid gosudarstvennoi vlasti]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1992, no. 3.
4. *Administrative Responsibility of Citizens in the Soviet Union* [Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR]. Moscow: 1989.
5. *Administrative Law and Process. Full Course, second edition* [Administrativnoe pravo i protsess. Polnyi kurs, vtoroe izdanie]. Moscow: 2008.
6. *Administrative Law of Russia* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2001.
7. *Administrative Law. Textbook of Russian Academy of Public Administration* [Administrativnoe pravo. Uchebnik RAGS]. Moscow: 2003.

8. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the Russian Federation* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 1997.
9. Atamanchuk G. V. *State Administration (organizational and functional issues)* [Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsional'nye voprosy)]. Moscow: 2000.
10. Atamanchuk G. V. *Theory of State Administration* [Teoriya gosudarstvennogo upravlenija]. Moscow: 1997.
11. Bahrah D. N. *Administrative Law in Russia* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2000.
12. Bakhrakh D. N. *State Service of Russia* [Gosudarstvennaya sluzhba Rossii]. Publishing House Prospect, 2007.
13. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law. Textbook for Higher Schools* [Administrativnoe pravo. Uchebnik dlya VUZov]. Moscow: Publishing House «Norma», 2007.
14. Bakhrakh D. N. *Soviet Legislation on Administrative Responsibility* [Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti]. Perm: 1969.
15. Vengerov A. B. *Theory of State and Law: Textbook for Law Schools. 3rd edition* [Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov. 3-e izd.]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2000.
16. Veremeenko I. I. *The Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Sphere of Public Order Protection*. Thesis of a Doctor of law [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka. Dis... dokt. jurid. nauk]. Moscow: All-Union Research Institute of the MIA of the USSR, 1982.
17. Issues of Legality in Public Administration [Voprosy zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii] *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1993, no. 5.
18. Zvonenko D. P., Malumov A. Yu., Malumov G. Yu. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Moscow: Yustitsinform, 2007.
19. Lazarev B. M. *Public Administration at the Stage of Perestroika* [Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroika]. Moscow: 1988.
20. Matuzov N. I. Legal Duties [Yuridicheskie obyazannosti]. *Teoriya gosudarstva i prava – Theory of State and Law*, under edition of N. I. Matuzov, A. V. Mal'ko, Moscow: 2001
21. *General Theory of Human Rights* [Obshchaya teoriya prav cheloveka]. Under edition of E. A. Lukasheva, Moscow: 1996.

22. *Bodies of the Soviet State of the Whole People* [Organy Sovetskogo obshchenarodnogo gosudarstva]. Under edition of B. N. Topornin, B. M. Lazarev, M. A. Shafir, Moscow: 1979.
23. *Legal Relations in the Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Sphere of Public Order Protection* [Pravootnosheniya v mekhanizme administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. Kiev: 1982.
24. Pronina V. S. *Central Bodies of National Economy Administration* [Tsentral'nye organy upravleniya narodnym khozyaistvom]. Moscow: 1971.
25. Sergienko L. A. On the Status of the Subjects of Law in the Formation of Information Society [O statuse sub"ektov prava v usloviyakh formirovaniya informatsionnogo obshchestva]. *Instituty administrativnogo prava Rossii –Institutes of Administrative Law of Russia*, Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 1999.
26. Stepanenko Yu. V. *Theoretical and Applied Problems of Activity of Internal Affairs Bodies in Transport*: thesis of a Doctor of law [Teoreticheskie i prikladnye problemy deyatel'nosti organov vnutrennikh del na transporte: Dis. dokt. jurid. nauk]. Moscow: All-Russian Research Institute of the MIA of Russia, 2004.
27. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Under edition of N. I. Matuzov, A. V. Mal'ko, Moscow: 2001.
28. *Theory of State and Law: Textbook* [Teorija gosudarstva i prava: Uchebnik]. Under edition of M. N. Marchenko, Moscow: Zercalo, 2004.
29. *Theory of Public Administration. Course of lectures. 4th edition* [Teorija gosudarstvennogo upravlenija. Kurs lekcij. 4-e izdanie]. Moscow: 2006.
30. Tihomirov Yu. A. *Theory of Competence* [Teorija kompetentsii]. Moscow: 2001.
31. Tsabiya D. D. The Status of a Management Body [Status organa upravleniya]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1978, no. 2.
32. Yakimov A. Yu. *Status of a Subject of Administrative Jurisdiction and Problems of its Realization* [Status sub"ekta administrativnoi yurisdiksii i problemy ego realizatsii]. Moscow: 1999.