

УДК 342.9

**НАПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД ДНР КАК СУБЪЕКТА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Берест О.В.

кандидат юридических наук, доцент
Ректор Академии МВД ДНР имени Ф.Э. Дзержинского

Аннотация: Проблематика контрольно-надзорной функции государства, ее ценностных оснований, целей, системности, содержания является чрезвычайно многогранной, имеющей в формах научного познания весьма богатое содержание. Автор полагает, что применение общенаучных и частнонаучных методов познания позволяет исследовать формы и методы деятельности органов исполнительной власти по обеспечению контрольно-надзорной функции государства.

Ключевые слова: государство, право, функция государства, контроль, надзор.

**DIRECTIONS AND FUNDAMENTALS OF THE STUDY OF FORMS AND
METHODS OF ACTIVITY OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF
THE DPR AS A SUBJECT OF CONTROL AND SUPERVISORY LEGAL
RELATIONS**

Berest O.V.

Abstract: The problems of the control and supervisory function of the state, its value bases, goals, consistency, and content are extremely multifaceted, having a very rich content in the forms of scientific knowledge. The author believes that the use of general scientific and private scientific methods of cognition makes it possible to investigate the forms and methods of activity of executive authorities to ensure the control and supervisory function of the state

Keywords: state, law, state function, control, supervision.

В юридической литературе является общепринятым при характеристике государства выделение статики и динамики государства. Если статика государства характеризует государственно организованное общество, социальное назначение, качественные характеристики, устройство и формы государства и т.п., то динамика государства – это показатель того, как государство действует, развивается, изменяется, выполняет свое социальное назначение. Функции государства рассматриваются в комплексе, как предмет и содержание деятельности государства вместе со средствами и способами, их обеспечивающими. Функции государства в

целом обеспечивает государственный аппарат. Вместе с тем каждое звено государственного аппарата, каждый его орган имеет свои собственные функции, в связи с чем, разграничиваются функции государства, государственной власти и функции государственных органов [1]. Важнейшим элементом механизма реализации контрольно-надзорной функции государства являются ее субъекты - государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность. В системе государственной власти функционируют особые органы, для которых осуществление государственного контроля и надзора является одним из основных направлений деятельности. Правовая основа, представляющая собой совокупность нормативных актов, регламентирующих осуществление государственного контроля и надзора, является также важным элементом механизма реализации контрольно-надзорной функции.

В настоящее время принципиальное значение имеет определение научной концепции полицейского надзора. Научные исследования в данной области, которые проводятся не только учеными-административистами, но и теоретиками права, учеными иных отраслей права (конституционного, гражданского, уголовно-процессуального и т.п.) показывают отсутствие единообразного подхода к пониманию полицейского надзора. Так, К.С.Бельский, И.Ш.Килясханов рассматривают полицейский надзор как метод полицейской деятельности [2], С.А.Сергеев, С.М.Зырянов Д.В.Осинцев, С.А.Шатов интерпретируют полицейский надзор как административный и считают его формой правоохранительной деятельности (Сергеев С.А., Зырянов С.М.) [3,4], способом или методом осуществления определенного вида государственно-управленческой деятельности (Осинцев Д.В., Шатов С.А.) [6,7]. Из этого следует, что в теории административного права существует потребность в новейших подходах к исследованию современных проблем полицейского надзора.

Методологические основы исследования – один из наиболее важных компонентов объективности полученных новых знаний, основа научной работы. В то же время каждому исследованию присуща особая методологическая база, и поэтому очень важно выбрать те направления, которые станут руководящими во всем дальнейшем исследовании. Когда говорим о методологии, то должны основываться на том, что данное понятие является достаточно объемным и охватывает ряд составляющих. Как справедливо отмечает Д. А. Керимов, методология является интегральным явлением, которое сочетает в себе мировоззрение и фундаментальные общетеоретические концепции, общие философские законы и категории, обще - и частнонаучные методы [10, с. 83].

Методология исследования любого правового явления или процесса должна включать в себя весь инструментарий научного познания, ведь правовая материя является сложной формой организации общественной жизни, которая формируется и развивается под влиянием политических, экономических, социальных, демографических и др. факторов. В частности, формы и методы деятельности органов публичной администрации регламентированы нормами действующего республиканского законодательства, которые в свою очередь устанавливаются

высшим органом законодательной власти - Народным Советом, который формируется политическими партиями, общественными движениями и представляет интересы разных социальных групп, административно-территориальных образований со своим специфическим видением развития общества и государства.

Положение о конкретном министерстве утверждается указом Главы ДНР (ст.12 Закона ДНР «О Правительстве Донецкой Народной Республики» № 02-ПНС от 30.11.2018 г.) [12], которое является республиканским органом исполнительной власти, представляющим интересы той политической силы, которая получила большинство мест в Народном Совете. Учитывая изложенное, методология исследования форм и методов республиканского органа исполнительной власти должна учитывать и включать элементы методологии политических, социологических, экономических и других наук. Особенно это касается форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР, функционирование которого связано с выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере внутренних дел, осуществлением контроля и надзора в этой сфере [12]. Для выбора правильного инструментария исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР важно выяснить содержание самого понятия «методология юридической науки». Под методологию юридической науки П. М. Рабинович предлагает понимать систему подходов и способов научного исследования, теоретические основы их использования при изучении государственно-правовых явлений [13, С. 618]. Указанное определение является предельно лаконичным и отражает саму суть методологии юридической науки. В процессе исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР необходимо использовать органическое сочетание философских, общенаучных и специально-юридических методов исследования, а также принципов объективности и историзма. Диалектический метод предполагает рассмотрение форм и методов деятельности Министерства внутренних дел в динамике, под влиянием и во взаимосвязи со всеми факторами, которые влияют на повседневную деятельность данного республиканского органа исполнительной власти. Главным законом диалектики является закон единства и борьбы противоположностей, который проявляется в деятельности министерства в форме противостояния между публичными и частными интересами субъектов властных полномочий, а также во взаимодействии между республиканским органом исполнительной власти и органами местного самоуправления. И в первом, и во втором случае есть противоположные позиции, интересы, потребности, однако только в единстве указанных противоположностей осуществляется их развитие, происходит поиск компромисса, в котором отражается надлежащее состояние вещей – оптимальные модели реализации публичных и частных интересов участников публично-правовых отношений и рациональные, эффективные модели распределения полномочий между республиканским и территориальными органами, в частности, между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Трансформационные процессы в самом Министерстве внутренних дел, которые сопровождались значительным количеством

организационных и правовых изменений, привели к образованию качественно новых управлений и отделов, открытых для общественного контроля, с эффективным менеджментом и системой оценки деятельности каждого из подразделений. Необходимым инструментом исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР есть такой прием диалектики как «отрицание отрицания». Он позволяет двигаться от непризнания определенной закономерности к формированию уверенности в ее существовании, подкрепленной научно обоснованными доказательствами. В частности, нельзя отрицать существование или эффективность определенных форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР, однако под влиянием объективных знаний и результатов исследования возразить собственное первичное возражения, доказать важность или необходимость определенных форм и методов деятельности одного из ключевых республиканских органов исполнительной власти. Не менее важно в процессе исследования использовать принципы объективности и историзма, которые являются неотъемлемыми элементами метода диалектики. Принцип объективности предполагает использование в процессе исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР только проверенной информации – официальных текстов законов и подзаконных нормативно-правовых актов, результатов репрезентативных социологических исследований, проведенных соответствующими социологическими службами, публикаций ученых в научных изданиях и рецензируемых монографиях и коллективных трудах. В свою очередь применение принципа историзма предполагает учет тех исторических факторов, которые повлияли и продолжают влиять на формы и методы деятельности Министерства внутренних дел ДНР. Это, в частности, исторические события, которые непосредственно повлияли на правосознание субъектов властных полномочий, которые разрабатывали и утверждали нормативную основу деятельности министерства, осуществляли его реформирование и т.п. Философский метод метафизики предполагает исследование форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР вне связей с другими политическими и правовыми институтами, с точки зрения чистой теории и требований к надлежащей организации органа публичной администрации. В частности, метод метафизики позволяет сформировать идеальную модель министерства, со всеми структурными подразделениями и определить полный перечень его функций и методов деятельности. Учитывая то, что формы и методы деятельности Министерства внутренних дел ДНР исследуются в рамках политических, социологических, экономических наук, науки государственного управления, в процессе исследования важно установить все дисциплинарные связи, используя общенаучные методы: приемы логического метода (анализ, синтез, дедукция и индукция), системный и структурно функциональный методы, аксиоматический метод и метод сравнения, приемы социологического метода и историко-правовой метод исследования. В частности, приемы социологического метода позволяют выявить уровень доверия граждан к субъектам властных полномочий Министерства внутренних дел ДНР, установить уровень легитимности его ведомственных нормативно-правовых актов и отдельных форм и

методов деятельности. Ключевую роль в процессе данного исследования играют специально юридические методы, к которым следует отнести: формально-юридический метод или метод юридической догматики, который является производным от общенаучного аксиоматического метода; метод сравнительного правоведения, который является производным от общенаучного метода сравнения и предусматривает анализ зарубежных политических и правовых систем, зарубежного законодательства с целью заимствования лучшего позитивного опыта административно-правового обеспечения и администрирования основных форм и методов деятельности республиканских органов исполнительной власти; метод юридической статистики, который позволяет проанализировать объективную статистическую информацию по результатам реализации отдельных форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР – количество принятых ведомственных нормативно-правовых актов, количество проведенных контрольно-надзорных, международных и научных мероприятий и т. п.; метод юридического моделирования, который позволяет сконструировать оптимальную модель современного органа внутренних дел, определить его формы и методы деятельности, а также предложить конкретные меры по совершенствованию действующего законодательства и юридической практики, учитывая исторически проверенные и зарубежные модели организации и деятельности министерств. На особое внимание заслуживает метод юридической догматики, который позволяет сформулировать четко определенные правовые аксиомы, которые не требуют доказательства. Примером юридической догмы (нормы-аксиомы) являются положения ст. 3 Конституции ДНР, согласно которой "человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Донецкой Народной Республики, ее государственных органов и должностных лиц» [14]. Таким образом, для любого республиканского и территориального органа исполнительной власти юридической аксиомой является верховенство прав и свобод человека, что означает недопустимость пренебрежения правами человека ради достижения политических целей, запрет на ограничение конституционно закрепленного объема прав и свобод человека в процессе осуществления нормотворческой, правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности министерства. Учитывая растущую роль гражданского общества в управлении социально значимыми проектами и в решении вопросов местного значения, существенное значение для исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР имеют приемы социологического метода. Основным критерием оценки эффективности деятельности министерства должен стать уровень доверия граждан к субъектам властных полномочий, поэтому проведение регулярных социологических исследований по уровню доверия к органам внутренних дел и научное обобщение их результатов является основой для совершенствования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР. Поэтому для полноты исследования необходимо использование таких приемов социологического метода как анкетирование, опрос, наблюдение. Ключевую роль в методологии исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних

дел ДНР играет метод юридического моделирования, который включает в себя инновационные подходы к формированию новой концепции организации деятельности органов исполнительной власти с использованием информационных технологий. Внедрение информационных технологий является неотъемлемой составляющей развития социально-экономической, научно-технической, оборонной, правовой и иной деятельности в сферах общегосударственного значения. Таким образом, метод юридического моделирования является инструментом разработки предложений о внесении изменений в действующее законодательство, а также формирование перспективного законодательства в сфере правового обеспечения реализации форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР.

Это значит что, в процессе исследования форм и методов деятельности Министерства внутренних дел ДНР, как субъекта контрольно-надзорных правоотношений, необходимо использовать органическое сочетание философских, общенаучных и специально-юридических методов исследования, а также учитывать тот факт, что деятельность министерства, прежде всего связана с разработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Поэтому методология исследования форм и методов данного республиканского органа исполнительной власти должна учитывать и включать элементы методологии философских, политических, социологических, экономических и других наук.

Список литературы

1. Теория государства и права. Ч.1: Теория государства/Под ред. А.Б.Венгерова. –М., 1995.- 256 с.
2. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс/ Под ред. А.В.Куракина. –М.,2004. С.599-603
3. Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: Монография /Под ред. И.Ш. Киясханова. –М.,2007.,С.23
4. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – С. 12–20;
5. Зырянов С.М. Развитие административно-правовых отношений /Административно-правовые отношения/ («Лазаревские чтения»), Государство и право., 2009., № 2, С.18
6. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. –СПб.: Юридический центр Пресс, 2005., С.91
7. Шатов С.А. Административная юрисдикция (на примере деятельности органов государственного пожарного надзора). _СПб.: Изд.Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008
8. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 99.

9. Сырых В. М. Методология юридической науки: состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития // Сборник науч. тр. под ред. М.Н. Марченко. – Вып. 1 (2005). – М.: Юрист. – С. 16-17.

10. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Керимов Д.А. – [4-е изд.]. – М.: изд-во СГУ., 2008. – 521 с.

11. О правительстве Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 30.11.2018 №02-ПНС / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0002-02-iihc-20181130/>.

12. Указ Главы ДНР № 110 от 23.04.2020 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Донецкой Народной Республики»

13. Рабинович П.М. Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія: в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К.: Вид-во Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 3: К-М. 2001. 789 с.

14. Конституция Донецкой Народной Республики. (действующая редакция от 11.09.2015г) - [Режим доступа: <http://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/>].