

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. R. Гиздатов, redriderbb@mail.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье анализируется влияние конституционного принципа федерализма на организацию и функционирование деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Проанализированы стенограммы выступления Президента Российской Федерации и Министра внутренних дел России в 2020–2025 гг., выделены основные проблемы, с которыми столкнулось МВД России в указанный период. Предложены пути совершенствования деятельности органов внутренних дел с учетом реализации принципа федерализма.

Ключевые слова: принцип федерализма, органы внутренних дел, МВД, совершенствование деятельности МВД.

Для цитирования: Гиздатов А. Р. Реализация принципа федерализма в контексте совершенствования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25. № 4. С. 53–59. DOI: 10.14529/law250407.

Original article

DOI: 10.14529/law250407

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF FEDERALISM IN THE CONTEXT OF IMPROVING THE FUNCTIONING OF THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. R. Gizdatov, redriderbb@mail.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. This article analyzes the impact of the constitutional principle of federalism on the organization and functioning of the internal affairs agencies of the Russian Federation. It analyzes transcripts of speeches by the President of the Russian Federation and the Minister of Internal Affairs of Russia from 2020 to 2025, highlighting the main challenges faced by the Ministry of Internal Affairs of Russia during this period. Ways for improving the activities of internal affairs agencies, taking into account the implementation of the principle of federalism, are proposed.

Keywords: principle of federalism, internal affairs agencies, Ministry of Internal Affairs, improvement of the functioning of the Ministry of Internal Affairs.

For citation: Gizdatov A. R. Implementation of the principle of federalism in the context of improving the functioning of the internal affairs agencies of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”*. 2025. vol. 25. no. 4. pp. 53–59. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250407.

Вопросы определения понятия «федерализм», выявления его сущности, а также рецепции концепции федерализма на территории России являются дискуссионными на протяжении многих лет. К рассмотрению указанных вопросов в разные годы обращались как признанные теоретики права – Р. Г. Абдулатипов, Д. Л. Златопольский, И. А. Конюхова (Умнова), так и ведущие современные иссле-

дователи – Н. М. Добрынин [1, с. 23], Ю. В. Ким [2, с. 8–9] и др. Учитывая разработанность указанной темы, а также результаты последних научных исследований, к примеру, работу, выполненную В. В. Корольковым [3, с. 30, 55–56], для достижения целей настоящей статьи мы предлагаем определить федерализм как основополагающий конституционный принцип и форму государственного

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

устройства, основанную на объединении государственно-территориальных образований (субъектов Российской Федерации) в единое суверенное государство при сохранении за ними определенной самостоятельности в сферах правотворчества и реализации публичной власти.

В соответствии с положениями ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство России основывается на принципах: государственной целостности; единства системы государственной власти; разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; равноправия и самоопределения народов в РФ; равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, которые получают развитие в иных положениях Конституции РФ.

Полагаем, что из названных принципов федеративного устройства в организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) в настоящее время наибольшую роль играют принципы единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с Федеральными законом от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции», иными законами, а также нормативными правовыми актами Президента РФ (указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, от 11 мая 2024 г. № 326, от 21 декабря 2016 г. № 699 и др.) МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах внутренних дел, контроля за оборотом наркотиков и миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору).

Единая централизованная система МВД России включает в себя органы внутренних дел Российской Федерации, а также иные органы, организации и подразделения, создаваемые для выполнения задач, стоящих перед МВД России. К ним относятся окружные управление материально-технического снабжения, загранаппарат МВД России, образова-

тельные, научные, медицинские и физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, организации культуры и иные.

МВД России возглавляет Министр внутренних дел Российской Федерации, назначаемый на должность Президентом Российской Федерации. Министр несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление полномочий, возложенных на МВД России, и за реализацию государственной политики в сфере внутренних дел. Необходимо обратить внимание, что в целях надлежащего организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Министр вправе:

- в соответствии с законодательством Российской Федерации создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы МВД России, организации и подразделения, необходимые для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России;

- вносить Председателю Правительства Российской Федерации для последующего представления Президенту Российской Федерации предложения о предельной штатной численности органов внутренних дел, а также предложения о размере бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание сотрудников органов внутренних дел;

- утверждать схему размещения территориальных органов и организаций системы МВД России и их подчиненность.

При этом основную роль в реализации возложенных на МВД России полномочий играют органы внутренних дел в целом и территориальные органы МВД России в частности. Именно территориальные органы МВД России на региональном уровне и подчиненные им территориальные органы на районном уровне призваны обеспечивать защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, противодействовать преступности, охранять общественный порядок и собственность, а также обеспечивать общественную безопасность.

Таким образом, четко прослеживается строгая иерархичность в построении органов внутренних дел, сочетающаяся с принципом единоличия в управлении ими. Министр внутренних дел осуществляет общее руководство органами внутренних дел, вышестоящие территориальные органы внутренних дел руководят подчиненными территориальными

органами, что позволяет реализовывать единую государственную политику в сфере внутренних дел.

С другой стороны, последовательный анализ норм Федерального закона «О полиции» позволяет отметить ряд положений, направленных на учет интересов органов публичной власти и населения субъектов Российской Федерации в деятельности органов внутренних дел.

Во-первых, полиция в своей деятельности руководствуется законами субъектов Российской Федерации, регулирующими вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В настоящее время в соответствии с ч. 2 ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях МВД России заключены соглашения с большинством субъектов Российской Федерации о передаче Министерству полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях сотрудниками территориальных органов МВД России по отдельным составам правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Прежде всего речь идет о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и выражаяющихся в действиях по нарушению тишины и покоя граждан в ночное время. В качестве примеров можно привести: Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2019 г. № 734-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел РФ и Правительством Республики Северная Осетия – Алания о передаче Министерству внутренних дел РФ части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность»; Распоряжение Правительства РФ от 22 апреля 2024 г. № 1007-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Ульяновской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность».

Во-вторых, в соответствии с принципом общественного доверия и поддержки граждан общественное мнение о деятельности полиции должно являться одним из основных критериев для оценки деятельности полиции в

конкретном субъекте Российской Федерации, а представители населения – члены общественных советов при территориальных органах МВД России должны получить возможность осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции.

В-третьих, в соответствии с принципом взаимодействия и сотрудничества полиция оказывает содействие органам публичной власти в обеспечении защиты прав и свобод человека, соблюдении правопорядка. В том числе в целях реализации данного принципа в территориальных органах МВД России на региональном уровне создаются подразделения по взаимодействию с органами исполнительной власти и местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации (Приложение № 6 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»).

Отдельно следует остановиться на вопросе финансового обеспечения деятельности органов внутренних дел. В качестве одной из основных целей реформирования МВД, предпринятого в 2010–2012 гг. (абз. 1 п. «а», п. «б» ст. 1 Указа Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»), было декларировано повышение престижа службы в органах внутренних дел в первую очередь путем существенного увеличения размера денежного довольствия сотрудников ОВД с одновременным сокращением их численности. Достижение указанной цели, а также необходимость борьбы с коррупцией в МВД России обусловили переход на федеральное финансирование деятельности органов внутренних дел, и со вступлением в силу Федерального закона «О полиции» финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности МВД России осуществляется за счет средств федерального бюджета, а органы публичной власти субъектов Российской Федерации утратили право увеличивать численность подразделений милиции общественной безопасности органов внутренних дел (участковых уполномоченных, патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы и др.) за счет средств собственных бюджетов в соответствии со ст. 9 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции».

На основании вышеизложенного отметим, что, на наш взгляд, в настоящее время организационное построение и функционирование системы МВД России прежде всего основано на сочетании принципов единонаучия и подчиненности и лишь во вторую очередь учитывает принцип федерализма.

Насколько эффективной является сложившаяся система? Учитывая, что с момента реформирования системы МВД России прошло около 15 лет, представляется целесообразным провести краткий анализ основных проблемных аспектов деятельности органов внутренних дел, отраженных в выступлениях Президента РФ и Министра на ежегодных расширенных заседаниях коллегии МВД России по итогам работы в 2020–2024 гг. В качестве наиболее существенных недостатков и возможных направлений совершенствования деятельности МВД России отмечались следующие.

1. Рост киберпреступности и мошенничеств в сфере информационно-телекоммуникационных технологий. Констатируется постоянный и опережающий рост количества преступлений в цифровой сфере, наносящий значительный материальный ущерб, в первую очередь гражданам [9, 10]. Последние годы ситуация с ростом данной категории преступлений стабилизируется [5, 6].

2. Кадровый дефицит и текучесть кадров. Ежегодно отмечаются проблемы, связанные с нехваткой личного состава органов внутренних дел, особенно в следственных и оперативных подразделениях, подразделениях участковых уполномоченных полиции и патрульно-постовой службе, вызванная низкой оплатой труда и высокой нагрузкой. При этом указанная проблема усугубляется с каждым годом: в 2021 году некомплект составлял порядка 70 тысяч сотрудников [10], к 2023 году нехватка сотрудников возросла до 105 тысяч человек [9], к началу 2025 года более 172 тысяч должностей в МВД России оказались неукомплектованы [6].

3. Проблемы в антитеррористической работе и обеспечении общественной безопасности. Отмечались недостатки в выявлении и пресечении террористических угроз, включая деятельность международных террористических организаций и экстремистскую пропаганду [9].

4. Неэффективность миграционного контроля. Высказаны опасения, связанные с рос-

том нелегальной миграции, отмечаются проблемы с интеграцией и адаптацией иностранных граждан [7, 8].

5. Проблемы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Остается высоким уровень аварийности, смертности и травматизма на дорогах [9]. Акцентируется внимание на слабой эффективности борьбы с пьянством за рулем и иными нарушениями правил дорожного движения [9, 10].

6. Слабая профилактическая работа. Ежегодно, несмотря на общее снижение числа правонарушений несовершеннолетних, отмечается необходимость комплексной работы по предупреждению преступлений среди несовершеннолетних. Особо отмечена необходимость повышения качества работы участковых уполномоченных [7]. Также указано на снижение на 25 % количества выставляемых ежесуточно наружных нарядов [6], что может привести к снижению качества профилактической работы.

7. Технологическое отставание. Указывается на необходимость внедрения современной техники в подразделениях органов внутренних дел, использования передовых информационных систем и цифровых технологий в оперативно-служебной деятельности полиции [9, 10].

На наш взгляд, указанные проблемы являются следствием действия совокупности как внешних, так и внутренних факторов, влияющих на оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел и отмечаемых в анализируемых выступлениях.

1. Рост киберпреступности, с одной стороны, обусловлен глобальной цифровизацией, развитием сетевых технологий и криптологией, которые создают объективные возможности для преступной деятельности по всему миру. С другой стороны, МВД России слабо адаптируется к современным вызовам и угрозам в данной сфере: отмечаются нехватка ИТ-специалистов, устаревшие методы работы, слабое взаимодействие с банками и ИТ-компаниями.

2. На кадровый дефицит и текучесть кадров в первую очередь оказало влияние отсутствие индексации денежного довольствия, которое повлекло снижение конкурентоспособности оплаты труда сотрудников МВД России и престижа службы. Текучесть кадров влечет повышение служебной нагрузки на сотрудников и провоцирует дальнейший от-

ток кадров. Однако данная проблема является также и результатом кадровой и финансовой политики государства в отношении МВД России.

3. Проблемы в антитеррористической работе и обеспечении общественной безопасности связаны с появлением новых угроз на фоне проведения специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей, которые сочетаются с недостатками в координации между различными правоохранительными органами.

4. На эффективность миграционного контроля влияет увеличение количества мигрантов, которое сочетается с внутренними факторами – коррупцией в миграционных подразделениях, отсутствием единой эффективной биометрической системы учета, медленным проведением реформ.

5. Проблемы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения обусловлены как растущим количеством транспортных средств и неудовлетворительным состоянием дорог, так и недостатками в деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения: коррупцией, недостаточным количеством камер фото- и видеофиксации правонарушений, формализмом в проведении профилактических мероприятий.

6. Слабая профилактическая работа в основном является следствием низкой укомплектованности и высокой служебной нагрузки в подразделениях участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних и патрульно-постовой службе полиции.

7. Технологическое отставание связано как с недостатком финансирования, слабыми темпами внутренней цифровизации.

Таким образом, несмотря на проведенное коренное реформирование органов внутренних дел, существует ряд принципиальных проблемных вопросов, которые должны быть решены в ближайшее время. Полагаем, что основной проблемой в деятельности МВД России, прослеживающейся во всех проанализированных стенограммах выступлений Президента РФ и Министра внутренних дел РФ, является недостаток финансирования.

В качестве одного из путей дальнейшего реформирования МВД России, с учетом возможности более полной реализации рассматриваемого нами принципа федерализма в по-

строении и функционировании органов внутренних дел, в целях учета специфик и деятельности территориальных органов в различных субъектах Российской Федерации, а также принимая во внимание существенную заинтересованность органов публичной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении эффективной работы полиции, которая играет ключевую роль в выполнении основополагающих государственных задач по защите прав и свобод человека и гражданина, предлагается рассмотреть вопрос о создании соответствующего правового и финансового механизма, способствующего целенаправленной финансовой поддержке деятельности ОВД со стороны органов публичной власти субъектов РФ.

Дополнительная финансовая поддержка должна способствовать решению вопроса комплектования органов внутренних дел и их технологического переоснащения, в результате чего может быть повышена оперативность деятельности полиции, обеспечены общественная безопасность и правопорядок на улицах и в иных общественных местах, что, в конечном итоге, окажет положительное влияние на уровень доверия граждан как к полиции, так и к органам публичной власти в целом.

Таким образом, предлагается инициировать процесс внесения изменений в существующее законодательство в целях предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления муниципальных образований права финансирования деятельности соответствующих территориальных органов внутренних дел.

В качестве дополнительной аргументации высказанных позиций укажем на существующую практику дополнительного материального стимулирования сотрудников ОВД в отдельных субъектах РФ, например: единовременная специальная социальная выплата отдельным категориям сотрудников МВД России в Якутии (Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 6 ноября 2024 г. № 480); денежные выплаты гражданам, являющимся сотрудниками территориальных органов МВД России на районном уровне в Ленинградской области (Постановление Правительства Ленинградской области от 18 апреля 2023 г. № 256); ежемесячная денежная выплата отдельным категориям сотрудников территориальных органов МВД России в Вологодской

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

(Постановление Губернатора Волгоградской области от 23 декабря 2022 г. № 774) и Свердловской областях (Постановление Правительства Свердловской области от 1 декабря 2022 г. № 819-ПП).

Кроме того, в долгосрочной перспективе может быть рассмотрена возможность восстановления практики увеличения численности личного состава ОВД за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, существовавшая в период деятельности МВД России до реформирования, однако этот вопрос является предметом отдельной дискуссии [4].

Подводя итог, отметим, что в настоящее время возникла необходимость дальнейшего

совершенствования организации деятельности МВД России. Это обусловлено рядом системных проблем, которые не могут быть решены министерством самостоятельно. В качестве одного из вариантов развития системы МВД России предлагается с учетом реализации принципа федерализма пересмотреть подход к финансированию МВД России за счет исключительно средств федерального бюджета, предоставив право органам публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществлять финансирование деятельности органов внутренних дел, обслуживающих соответствующую территорию.

Список источников

1. Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. 468 с.
2. Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические вопросы): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. 44 с.
3. Корольков В. В. Федеративные отношения в предмете конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. 301 с.
4. Петрова О. В. О разграничении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов МВД России на региональном уровне в сфере правоохраны // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 147–149.
5. Стенограмма выступления Президента Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России 5 марта 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/76408>.
6. Стенограмма выступления Министра внутренних дел Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России 5 марта 2025 года. URL: <https://www.mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-vladimira-kolokoltseva-na-rasshirennom-zasedanii-kollegii-mvd-rossii/>.
7. Стенограмма расширенного заседания коллегии МВД России 2 апреля 2024 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73770>.
8. Стенограмма расширенного заседания коллегии МВД России 20 марта 2023 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70744>.
9. Стенограмма расширенного заседания коллегии МВД России 17 февраля 2022 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67795>.
10. Стенограмма расширенного заседания коллегии МВД России 3 марта 2021 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65090>.

References

1. Dobrynin N. M. *Novyy federalizm: Model' budushchego gosudarstvennogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii* [New Federalism: A Model of the Future Government of the Russian Federation]. Novosibirsk, 2003, 468 p.
2. Kim Yu. V. *Federativnaya gosudarstvennost': sushchnost', genezis, problemy razvitiya (teoretiko-metodologicheskie voprosy)*: avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk [Federal statehood: essence, genesis, problems of development (theoretical and methodological issues). Author's abstract]. Tyumen', 2009, 44 p.
3. Korol'kov V. V. *Federativnye otnosheniya v predmete konstitutsionnogo prava: dis. ... kand. yurid. nauk* [Federal relations in the subject of constitutional law. Diss. Kand. (Law)]. Moscow, 2024, 301 p.

4. Petrova O. V. [On the delimitation of the powers of the subjects of the Russian Federation and the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the regional level in the field of law enforcement]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2016, no. 1, pp. 147–149. (in Russ.)

5. *Stenogramma vystupleniya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii na rasshirennom zasedanii kollegii MVD Rossii 5 marta 2025 goda* [Transcript of the speech of the President of the Russian Federation at the expanded meeting of the Board of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 5, 2025]. Available at: kremlin.ru/events/president/news/76408.

6. *Stenogramma vystupleniya Ministra vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii na rasshirennom zasedanii kollegii MVD Rossii 5 marta 2025 goda* [Transcript of the speech of the Minister of Internal Affairs of the Russian Federation at the expanded meeting of the Board of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 5, 2025]. Available at: www.mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-vladimira-kolokoltseva-na-rasshirennom-zasedanii-kollegii-mvd-rossii/.

7. *Stenogramma rasshirennogo zasedaniya kollegii MVD Rossii 2 aprelya 2024 goda* [Transcript of the expanded meeting of the Board of the Ministry of Internal Affairs of Russia in 2 April 2024]. Available at: kremlin.ru/events/president/news/73770.

8. *Stenogramma rasshirennogo zasedaniya kollegii MVD Rossii 20 marta 2023 goda* [Transcript of the extended board meeting of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 20, 2023]. Available at: kremlin.ru/events/president/news/70744.

9. *Stenogramma rasshirennogo zasedaniya kollegii MVD Rossii 17 febralia 2022 goda* [Transcript of the extended board meeting of the Ministry of Internal Affairs of Russia on February 17, 2022]. Available at: kremlin.ru/events/president/news/67795.

10. *Stenogramma rasshirennogo zasedaniya kollegii MVD Rossii 3 marta 2021 goda* [Transcript of the extended board meeting of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 3, 2021]. Available at: kremlin.ru/events/president/news/65090.

Информация об авторе

Гиздатов Антон Радикович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Anton R. Gizdatov, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 21 августа 2025 г.

Received August 21, 2025.