

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Домнина Ольга Викторовна

**ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
(ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент
Белоусов С.А.

Саратов – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА ГОСУДАРСТВА И ФОРМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ.....19

1.1. Системный и телеологический подходы в познании функции охраны правопорядка государства.....19

1.2. Понятие, содержание и структура функции охраны правопорядка современного российского государства.....39

ГЛАВА 2. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА ГОСУДАРСТВА 59

2.1. Формы реализации функции охраны правопорядка государства: понятие, классификация и соотношение со смежными категориями.....59

2.2. Субъекты и участники реализации функции охраны правопорядка государства.....72

2.3. Деятельностный, нормативно-правовой и коммуникативный компоненты механизма реализации функции охраны правопорядка государства.....84

ГЛАВА 3. ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ.....103

3.1. Основные направления модернизации форм реализации функции охраны правопорядка государства в современной России103

3.2. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации функции охраны правопорядка современного Российского государства.....170

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....195

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....199

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современный этап развития общества с полной очевидностью свидетельствует о нестабильности не только сферы международного сотрудничества, но и внутри национального уровня. На фоне процессов глобализации отчетливо проявились либо сопутствующие им опасности, либо их результаты. События последних лет вызвали обоснованные сомнения в методах и способах межгосударственного интеграционного взаимодействия. Глобализация настолько смешала национальную и международную сферы участников данного процесса, что в значительной степени легализовало вмешательство во внутренние дела отдельных государств как открыто, так и завуалировано.

Изложенное подтверждает вывод о том, что правоохранительная система государства всегда являлась и остается одним из необходимых условий существования современных государств, действенности закона, верховенства права, мирного общежития людей. Слабая, неспособная выполнять возложенные на нее задачи она создает потенциальные угрозы не только внешнего вмешательства со стороны более сильных в политическом, экономическом и военном отношении государств, но приводит к опасности развития деструктивных внутригосударственных процессов: недейственность законов, рост числа правонарушений, развитие правового нигилизма и т.д.

Поэтому охрана правопорядка, а равно защита граждан, их прав, законных интересов и провозглашенных свобод выступает одной из приоритетных задач современного государства, выполнение которой без наличия эффективного механизма реализации функции охраны правопорядка государства невозможно. Необходимость создания такого действенного механизма в российском государстве осознавалось всегда и является актуальным по сей день приоритетом его политики.

Особую значимость вопрос реформирования механизма реализации функции охраны правопорядка российского государства приобрел в конце

прошлого столетия, что предопределено кардинальными социально-политическими изменениями, связанными с распадом СССР. В этот период создание правовой базы и институциональная реформа правоохранительной системы для усиления борьбы с преступностью были признаны одними из важнейших направлений формирования и функционирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества. Институциональное преобразование форм реализации функции охраны правопорядка государства продолжается и по сей день. Об этом объективно свидетельствуют изменения, происходящие в системе правоохранительных органов. Однако институциональная реформа в настоящий период дополнилась функциональной, что подтверждает актуальность дальнейшего развития и совершенствования форм реализации функции охраны правопорядка отечественного государства.

Таким образом, за более чем 30-летний период существования современного российского государства наблюдается постоянное реформирование его правоохранительной системы. Это обстоятельство позволяет сделать три основных вывода. Во-первых, пристальное внимание к функции охраны правопорядка со стороны высших органов власти и должностных лиц свидетельствует об осознании ее важного значения в становлении и развитии российского правового государства и гражданского общества. Во-вторых, необходимость постоянного реформирования вызвана ненадлежащим состоянием действующей правоохранительной системы, ее неспособностью выполнить поставленные перед ней задачи по ряду направлений. В-третьих, постоянное реформирование свидетельствует также о недостаточной эффективности проводимых преобразований механизма реализации функции охраны правопорядка государства, о недостижении запланированных результатов, непрекращающемся поиске способов и средств совершенствования правоохранительной деятельности.

Исключительно большое значение качества реализации функции охраны правопорядка для дальнейшего развития российского гражданского общества, российской государственности в целом, практика постоянного реформирования новейшей отечественной правоохранительной системы, взятые в совокупности с отсутствием научно обоснованного подхода к комплексному совершенствованию российской правоохранительной политики, подтверждают актуальность темы исследования.

Степень научной разработанности темы. Изучению функции охраны правопорядка государства и правоохранительной системы, пониманию и структуре правоохранительной деятельности посвящены работы А.Г. Братко, М.А. Бугановой, В.Ю. Пиотровского, И.В. Правкина, М.Н. Сутуриной, О.И. Чердакова и др.

Отдельные вопросы форм реализации функции охраны правопорядка государства затрагивались в трудах А.М. Артемьева, М.И. Байтина, В.Л. Баранкова, В.М. Баранова, Н.А. Бобровой, Л.Д. Воеводина, В.В. Денисенко, Т.И. Илларионовой, Г.Н. Комковой, Д.А. Липинского, М.С. Матейкович, Н.И. Матузова, Е.Л. Патрашко, М.Н. Петрова, С.В. Полениной, Т.Н. Радько, И.В. Ростовщикова, В.Н. Синюкова, Е.В. Скурко, Ю.А. Тихомирова, Б.Ю. Тихоновой, В.П. Федорова, В.М. Шафирова, Г.Г. Шмелевой и др.

Некоторые частные аспекты модернизации механизма реализации функции охраны правопорядка затрагивались в работах таких авторов, как Б.В. Андреев, Д.А. Арутюнян, С.И. Балабкин, С.Д. Белоцерковский, Е.В. Булгакова, Н.В. Витрук, И.В. Гончаров, В.А. Егоров, Т.М. Занина, А.Х. Казарина, О.С. Капинус, Т.М. Кебеков, А.К. Киселев, В.А. Кряжков, А.И. Кузнецов, Ю.П. Оноколов, В.В. Ралько, И.М. Середа, В.Н. Синюков, Ю.Н. Старилов, Ю.В. Стригуненко, С.В. Суханов, А.Г. Халиулин, А.И. Шинкарев и др.

За последние годы был выполнен ряд диссертационных исследований наиболее близких по тематике к избранной в настоящей работе, в числе которых: Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного

российского государства: политико-правовое исследование: дис. ... к.ю.н. Казань, 2007; Гнатенко А.И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... к.ю.н. М., 2010; Курцер К.М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: дис. ... к.ю.н. М., 2014; Макштарева С.Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... к.ю.н. СПб., 2008; Марченко Ю.В. Правовые формы осуществления государственных функций: дис. ... к.ю.н. Саратов, 2008; Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д.ю.н. М., 2015. Однако в вышеуказанных работах авторами был избран иной ракурс рассмотрения проблем функционирования государства в сфере охраны правопорядка.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с реализацией государством функции охраны правопорядка, правоохранительная деятельность органов государственной власти.

Предметом настоящего являются наиболее общие закономерности формирования и реализации функции охраны правопорядка российского государства, понятие и структурное содержание форм реализации функции охраны правопорядка государства, а также основные направления их совершенствования и развития.

Цель исследования заключается в разработке общетеоретических основ понимания форм и механизма реализации функции охраны правопорядка современного российского государства, посредством раскрытия их понятия, структуры и содержания.

Цель диссертационного исследования предопределила необходимость постановки и решения следующих **задач**:

обосновать выбор системного и телеологического подходов в качестве отправных методологических средств изучения функции охраны правопорядка государства и форм ее реализации

сформировать авторское понимание функции охраны правопорядка государства;

определить понятие и характерные черты форм реализации функции охраны правопорядка государства;

уточнить классификацию форм реализации функции охраны правопорядка государства;

представить соотношение понятий «форма», «способ» и «метод» в изучении процесса реализации функции охраны правопорядка государства;

изучить основные подходы к пониманию модернизации форм реализации функции охраны правопорядка государства и правоохранительной системы;

определить и раскрыть содержание основных направлений совершенствования механизма реализации функции охраны правопорядка российского государства в современных условиях;

проанализировать значение правоохранительной политики для модернизации механизма и форм реализации функции охраны правопорядка российского государства.

Методологическая основа диссертационного исследования. Мировоззренческой основой работы выступил всеобщий метод материалистической диалектики. Наряду с ним инструментальный фундамент исследования составили средства системного подхода познания предмета исследования. Были использованы и другие общенаучные (исторический, логический и т.п.), а также частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический и др.) методы.

Применение всеобщего метода материалистической диалектики позволило рассматривать формы реализации функции охраны правопорядка

российского государства в динамике и во взаимосвязи с иными объектами социально-правовой действительности. Современное состояние российской правоохранительной системы государства представляет собой результат длительного исторического развития под воздействием совокупности факторов социально-экономического и политико-правового характера.

Использование системного метода позволило раскрыть и обосновать основные структурные элементы форм реализации функции охраны правопорядка государства. Благодаря телеологическому подходу был рассмотрен целевой блок механизма реализации функции охраны правопорядка российского государства на современном этапе его развития.

Формально-юридический метод исследования применялся в ходе раскрытия вопросов о нормативной правовой основе реализации функции охраны правопорядка государства. Благодаря сравнительно-правовому анализу осуществлено сопоставление отдельных форм реализации функции охраны правопорядка государства друг с другом в целях обнаружения черт сходства и различия.

Теоретическую основу исследования составили работы советских и российских правоведов в области общей теории государства и права, конституционного права, государственного управления и других отраслях юридической науки.

Важное значение для исследования проблемы системной реализации функций государства имеют работы российских и зарубежных авторов по вопросам общей теории систем и системного подхода А.Н. Аверьянова, Е.Б. Агошковой, Л. фон Берталанфи, И.В. Блауберга, А.Н. Бобкова, А.А. Богданова, М.Л. Калужского, Дж. Клира, В.Г. Прохоренко, В.Н. Садовского, А.И. Уёмова и др.

При исследовании проблемы модернизации российской правоохранительной системы полезными оказались работы по социологии таких российских и зарубежных авторов как С.Н. Гаврова, Н.Н. Крадина, В.М.

Межуева, В.Г. Федотовой, С. Хантингтона, П. Штомпки и др., в которых раскрываются основные теории модернизации.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы кодифицированного и некодифицированного характера, подзаконные нормативно-правовые акты, в том числе указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты толкования высших судов России, решения судебных органов по конкретным делам, статистические данные, размещенные на официальных сайтах российских и зарубежных правоохранительных органов, данные социально-правовых исследований, а также публикации в средствах массовой информации.

Научная новизна исследования обусловлена намеченными задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой одно из первых комплексных монографических исследований форм реализации функции охраны правопорядка российского государства в их единстве и взаимодействии. Автором предпринята попытка определения методологических оснований построения основ общетеоретической модели понятия, содержания и структуры форм реализации функции охраны правопорядка государства, а также определения алгоритма их совершенствования в современных условиях.

В диссертационном исследовании на основе использования наработок в отечественной юриспруденции, а также примененного знания общей теории систем представлен авторский взгляд на состав и структуру форм реализации функции охраны правопорядка российского государства, который, не повторяя уже имеющиеся знания, представляет их в единстве и взаимодействии как целостный механизм осуществления рассматриваемой функции государства.

Общетеоретическое обобщение данных отраслевых наук позволило автору уточнить общетеоретическое понимание правоохранительных органов,

правоохранительной деятельности, а также охарактеризовать особенности деятельности негосударственных участников процесса реализации функции охраны правопорядка.

Учитывая многоаспектный характер предмета исследования, автор не стремился к детальной характеристике каждого из направлений совершенствования форм реализации функции охраны правопорядка российского государства на современном этапе. Работа посвящена обоснованию необходимости модернизации системы форм реализации функции охраны правопорядка, а также определению лишь основных направлений такой модернизации на основе результатов системного анализа и выделения компонентов правоохранительной системы.

Кроме того, в диссертации представлен оригинальный взгляд по вопросам приоритетов правоохранительной политики государства, что позволило переосмыслить ряд законодательных и правоприменительных решений государства в деле реформирования механизма реализации функции охраны правопорядка.

Результаты диссертационного исследования, его выводы и предложения дополняют систему знаний общей теории государства и права о государстве и его функциях, правовой политике, а также отраслевых наук, занимающихся смежными с охраной правопорядка вопросами.

Научная новизна проявляется также в следующих **положениях диссертационного исследования, выносимых на защиту.**

1. На основе системного и телеологического подходов предлагается определять функцию охраны правопорядка государства как социально обусловленное, целостное, структурно и организационно оформленное направление охранительного воздействия государства на социальные отношения в целях установления и обеспечения в обществе устойчивого состояния правопорядка, состояния защищенности и безопасности личности и

государства, реализуемое в правовой, организационной, идеологической и информационно-коммуникативной формах.

На основе системного метода познания делаются выводы о природе и социальной ценности функции охраны правопорядка государства:

- содержание самой правоохранительной системы и ее функционально-целевой блок детерминированы уровнем общественного развития и методами государственного управления;

- функция охраны правопорядка формируется и осуществляется на основе обратного (двустороннего) влияния общественной среды и правоохранительной системы в государстве;

- при рассмотрении форм и способов реализации функции охраны правопорядка необходимо учитывать разнородность составляющих ее элементов.

2. Обосновывается тезис о том, что функция охраны правопорядка государства обладает сложной структурой и содержанием, что в свою очередь, позволяет выделить у нее ряд подфункций: правообеспечительную; превентивную (профилактическую); правовосстановительную; компенсационную; карательную.

3. Обобщаются и уточняются наличествующие в отечественном правоведении знания о традиционно выделяемых двух типах форм реализации функций государства — правовых и организационных. Обращается внимание на необходимость дополнения отмеченного подхода выделением и промежуточной группы форм осуществления функций государства, к числу которых предлагается относить информационно-коммуникативную, аксиологическую, интеграционно-стратегическую и ряд других. Обосновывается позиция, согласно которой к правовым формам реализации функции государства наряду с правотворческой, правоприменительной следует причислять договорную и распорядительную. При этом подчеркивается, что в отношении функции охраны правопорядка государства доминируют

правотворческая и правоприменительная формы ее осуществления. Договорная и распорядительная формы носят второстепенный, вспомогательный характер.

Наряду с традиционными формами реализации функций государства применительно к функции охраны правопорядка выделяются и раскрываются такие ее формы реализации, как аксиологическая, информационно-ориентирующая, интеграционно-стратегическая и идеологическая.

4. Уточняется субъектный состав процесса реализации функции охраны правопорядка государства. Одновременно аргументируется позиция о необходимости разграничения субъектов и участников правоохранительной деятельности. В качестве субъектов механизма реализации функции охраны правопорядка признаются исключительно правоохранительные органы.

Под правоохранительным органом предлагается понимать относительно самостоятельное, организационно и юридически обособленное подразделение механизма государства, создаваемое в установленном законом порядке, обладающее свойственной ему структурой, осуществляющее одну из подфункций охраны правопорядка или их группу преимущественно посредством принуждения, служащие которого находятся на государственной службе, имеющей правоохранительную направленность.

Анализ действующего законодательства и деятельности негосударственных организаций, участвующих в реализации функции охраны правопорядка государства, позволяет выделить следующие их особенности:

1) негосударственные участники реализации функции охраны правопорядка являются важнейшими институтами гражданского общества, содействующими охране правопорядка;

2) законодательство предусматривает различные организационно-правовые формы их участия в осуществлении функции охраны правопорядка государства;

3) их деятельность осуществляется публично, но направлена, в первую очередь, на защиту и охрану частного интереса;

4) деятельность негосударственных субъектов по реализации функции охраны правопорядка сводится главным образом к контролю над государственными органами власти, оказанию квалифицированной юридической помощи, участию в судебных заседаниях и разрешению гражданско-правовых споров, совместному с правоохранительными органами обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

5. Раскрывается характеристика в единстве и взаимосвязи деятельностного, нормативного и коммуникативного компонентов механизма реализации функции охраны правопорядка государства.

Правоохранительная деятельность определяется как элемент формы реализации функции охраны правопорядка, опосредуемый правом и осуществляемый на его принципах в процедурно-процессуальных формах, выражающийся в целенаправленной, интеллектуально-волевой, управленческой деятельности компетентных субъектов, направленной на обеспечение состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также на защиту интересов общества, государства и личности от возможных противоправных посягательств и обеспечение правопорядка путем использования юридических и организационных способов, средств и гарантий.

К числу основных признаков правоохранительной деятельности отнесены следующие:

- она выступает формой осуществления функции охраны правопорядка и выражается в следующих видах: осуществление правосудия; контроль и надзор; охрана общественного порядка; защита прав и свобод человека и гражданина; раскрытие и расследование преступлений; привлечение к юридической ответственности; исполнение уголовных и административных наказаний; восстановление нарушенных прав;

- ее субъектами являются правоохранительные органы государства, за которыми действующим законодательством закрепляется функция

правоохраны, а участниками - негосударственные субъекты (адвокатура, нотариат, общественные советы при правоохранительных органах);

- в качестве объекта воздействия правоохранительной деятельности выступают правопорядок и общественный порядок;

- цель правоохранительной деятельности – обеспечение и охрана правопорядка, состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности;

- поскольку большая часть правоохранительной деятельности выпадает на соответствующие государственные органы, постольку ее инструментальной важнейшей составляющей выступают меры принуждения наряду со средствами убеждения;

- правоохранительная деятельность осуществляется преимущественно в форме правоприменения и поэтому имеет процедурно-процессуальный характер (поскольку правоохранительная деятельность связана с возможностью ограничения прав и свобод человека, постольку она обязательно осуществляется в процессуальной форме);

- правоохранительная деятельность составляет содержание соответствующего вида государственной службы.

6. Формулируется определение понятия модернизации механизма реализации функции охраны правопорядка государства, под которой следует понимать целенаправленный процесс комплексного (нормативного, технологического, кадрового, идеологического и т.д.) преобразования (усовершенствования) всех элементов российской правоохранительной системы для достижения последней надлежащего качественного уровня, удовлетворяющего потребностям современного российского общества и государства в установлении и охране правопорядка.

В качестве основных направлений модернизации механизма и форм реализации функции охраны правопорядка государства предлагаются:

совершенствование посредством систематизации и кодификации нормативной правовой основы форм реализации функции охраны; расширение и развитие структурных связей форм реализации функции охраны правопорядка; пересмотр содержания целевого блока механизма реализации данной функции; дальнейшая информатизация коммуникационного компонента осуществления функции охраны правопорядка, также перевод его в электронно-цифровую форму по ряду направлений.

7. Доказывается, что качественное обновление нормативно-правовой основы российской правоохранительной системы возможно посредством выполнения ряда мероприятий (нормотворческих, организационно-правовых), направленных на:

- систематизацию нормативно-правовых актов, составляющих основу правоохранительной системы;
- принятие закона о правоохранительной службе;
- разработку и законодательное закрепление общих принципов правоохранительной деятельности;
- установление полноценного режима юридической ответственности (персональной, коллективной, ведомственной) как в отношении рядовых, так и в отношении руководящих сотрудников правоохранительных органов.

8. Критически оценивается уход законодателя от практики унификации всех видов правоохранительных органов и исключение понятия «правоохранительная служба» из категориального аппарата российского законодательства. Выдвигается система аргументов за необходимость разработки и принятия специализированного закона в сфере правоохранительной службы. В связи с этим представляется оправданным в общей теории государства и права оперировать общим понятием правоохранительной службы в целях установления специальных признаков правоохранительной деятельности, позволяющих отграничить ее от иных видов государственной службы, а также заложить законодательные основы

понимания правоохранительной службы как одной из форм (наряду с деятельностью негосударственных субъектов) осуществления правоохранительной деятельности. Отказ в правотворческой практике России от унификации законодательства в области правоохранительной службы не является оптимальным решением в области совершенствования форм реализации функции охраны правопорядка государства.

9. В ходе анализа практики реализации функции охраны правопорядка современного российского государства устанавливается ряд факторов и обстоятельств, снижающих ее эффективность:

- избыточность и дублирование нормативно-правовой регуляции, низкий уровень ее системности и согласованности;

- наличие правовых коллизий и пробелов в законодательном массиве в области охраны правопорядка;

- отсутствие действенных правовых механизмов, обеспечивающих реализацию положений нормативно-правовых актов с учетом социальных условий их реализации;

- механическое заимствование правовых конструкций, механизмов и средств охраны правопорядка из зарубежных правовых систем без соответствующей переработки с целью их национальной адаптации;

- низкий уровень социальной обусловленности нормативно-правовых актов, стремление законодателя в ряде нормативных правовых актов обеспечить надлежащее правовое регулирование за счет внесения незначительных локальных поправок;

- идеализирование сферы нормативно-правового регулирования правоохранительной деятельности, постановка задач, которые априори не могут быть выполнены только правовыми средствами, а требуют комплексного подхода и широкого набора средств социального воздействия.

10. Обосновывается идея, согласно которой правоохранительная политика государства, являясь идейной основой для модернизации форм и

механизма реализации функции охраны правопорядка по выделенным направлениям, выступает одним из ведущих факторов, обеспечивающих их качественное развитие. В этой связи значение правоохранительной политики заключается в том, что при надлежащей реализации ее потенциала, она выступает действенным фактором, способствующим эффективной модернизации. Вместе с тем невыверенная, научно и практически необоснованная правоохранительная политика может препятствовать реализации модернизации и достижению ее цели.

Научно-теоретическое и практическое значение работы. Научное и практическое значение проведенного исследования состоит в углублении и дополнении наличных знаний в сфере теории функций государства, в обосновании необходимости уточнения форм реализации функции охраны правопорядка государства, а также в выявлении, обосновании и характеристике основных направлений их совершенствования. В современных условиях качественное усовершенствование правоохранительной системы без надлежащего научного обоснования является задачей трудноразрешимой, об этом, очевидно, свидетельствует практика реформирования правоохранительной системы за последние 30 лет.

Теоретический анализ проблемы, составляющий предмет диссертации, проведен во взаимосвязи с практикой социально-экономических, политико-правовых преобразований в обществе, процессов правотворчества и правореализации. Выводы, сделанные по результатам исследования, находят свое подтверждение в современной социально-правовой действительности.

Практическая значимость проведенного исследования заключается также в возможности использования полученных результатов в практике совершенствования механизма реализации функции охраны правопорядка современного российского государства и его правоохранительной системы в целях повышения их эффективности. Положения, содержащиеся в диссертации, могут быть полезны и в сфере правоприменения, в частности, при

осуществлении правоохранительной деятельности органами государственной власти.

Наряду с этим положения и выводы диссертации могут быть использовать в учебном процессе при преподавании учебных курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права».

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», на теоретико-методологических семинарах, проводимых Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук, отражены в статьях.

Наиболее значимые теоретические выводы и обобщения изложены в научных статьях автора, опубликованных в различных периодических изданиях, в том числе пять из них в журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью и логикой исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение и список использованной литературы и источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА ГОСУДАРСТВА И ФОРМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1.1. Системный и телеологический подходы в познании функции охраны правопорядка государства

Зрелость, эффективность, степень оправданности современной государственной организации общества определяется посредством нескольких показателей. В качестве таковых выступают, например, признание примата прав гражданина и личности, существование действенного механизма их обеспечения, института ответственности государства перед личностью и др. Этот далеко не исчерпывающий перечень критериев, которые демонстрируют качественное состояние государства и его перспективы.

Заметим, что стремление соответствовать статусу зрелого в правовом, социально-экономическом, идеологическом отношении образования, требует от государства выполнения многочисленных функций, одна из которых предопределена необходимостью создания таких условий существования общества, которые бы обеспечивали его безопасность, привычный и основанный на признаваемых нормах и правилах порядок, предупреждали возникновение каких-либо негативных проявлений и позволяли развиваться. Традиционно направление деятельности государства по решению перечисленных задач называется функцией охраны правопорядка и осуществляется она в рамках особого рода системы – правоохранительной.

Справедливости ради необходимо отметить, что в официальных нормативных актах используется понятие «система правоохранительных органов», которая, по сути, позиционируется в качестве единственной, обеспечивающей состояние правопорядка и должное функционирование

общественных отношений, состояние их защищенности и безопасности. При этом в отечественной юридической науке разработана и активно используется категория «правоохранительная система». Оперирование последней наряду с понятием «система правоохранительных органов» обусловлено преимущественно двумя обстоятельствами.

Во-первых, понятие «правоохранительная система» разрабатывается в юридической науке уже более трех десятилетий, в т.ч. на монографическом и диссертационном уровне, признаваема научным сообществом и не вызывает сомнений в существовании. Во-вторых, внедрение более широкой категории правоохранительная система оправдывается практикой обеспечения и осуществления функции охраны правопорядка. Современное состояние сферы правоохраны, сложность и многоаспектность существующих проблем обуславливают невозможность обеспечения надлежащего ее уровня только силами и средствами государства и соответствующих органов государственной власти. Реальное положение дел свидетельствует о том, что в осуществлении деятельности, связанной с обеспечением правопорядка, защиты и восстановления права принимают участие институты гражданского общества, а отношения и связи в указанной сфере гораздо шире, сложнее и не охватываются категорией «система правоохранительных органов», а образуют систему более высокого порядка – правоохранительную систему. Согласимся с тем, что функция охраны правопорядка реализуется государством при активном содействии институтов гражданского общества.

В юридических исследованиях, посвященных отдельным явлениям правовой действительности, в частности, системе права, системе законодательства, правовой системе, правозащитной системе, отмечается высокая полезность и перспективность использования системного подхода. Так, В.М. Баранов отмечает, что он дает возможность выявить недостающие элементы, необходимые конкретной системе для ее целостности, или, напротив, избыточные компоненты, определить, какие части системы отстают в развитии,

на уровне каких структурных частей происходят сбои, затрудняющие оптимальное функционирование системы¹.

Основания объективного исследования функционирования государства в сфере охраны правопорядка должны выходить и быть связаны с всеобщими научными категориями, разрабатываемыми и поставляемыми отдельным наукам философией. Такой категорией, являющейся отправной точкой в нашей работе, выступает категория «система». Без первичных, но необходимых сведений о ней, невозможно проводить изучение сложных социальных структурно-функциональных явлений, каким предстает механизм реализации функции охраны правопорядка государства и правоохранительная система, и получить максимально достоверные, непротиворечивые знания.

Понятие «система» стало употребляться в философских учениях античности, в которых передовые мыслители того времени пытались объяснить и выразить взаимозависимость вещей и явлений в мире, и прошло долгий исторический путь своего становления².

Современное понимание системной парадигмы, содержания категории «система» и системного подхода сформировалось во второй половине XX века, и было предопределено необходимостью отражения обнаруженного сходства в закономерностях развития разнокачественных явлений. Основоположниками «теории систем» принято считать Л. фон Берталанфи³, А.А. Богданова⁴. В дальнейшем разработкой концепции системного восприятия мира и мышления вплотную занимались и продолжают заниматься представители как зарубежной⁵, так и отечественной науки¹.

¹ Баранов В.М. Система права, система законодательства и правовая система / В.М. Баранов, С.В. Поленина. Н. Новгород, 2002. С. 56.

² См.: Аверьянов А.Н. Система: философская категория и реальность. М., 1976. С. 8-20.

³ См.: L. von Bertalanffi. Allgemeine Systemtheori. Wege zu einer neuen Mathesis universalis // Deutsche Universitätszeitung. 1957. № 5, 6; Он же. General System Theory. Foundations, Development, Applications. New York, 1969; Он же. Общая теория систем – критический обзор / Исследования по общей теории систем. М., 1969.

⁴ См.: Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (тектология). Л.-М., 1925.

⁵ См., например: Gaines B.R. General system research: Quo vadis // General system. Ann Arbor, Mich. 1979; Клир Дж. Системология. Автоматизация решения системных задач. М.,

В философской литературе отмечено, что продолжительная и, казалось бы, плодотворная работа над вопросами системных явлений, так и не привела к самому важному результату – выработке единой, универсальной, общей, нетривиальной теории систем². К настоящему времени сформировалось три направления понимания системы – онтологическое, гносеологическое, методологическое, - и в каждом из них формулируется свое определение системы, что создает ощущение противоречивости работ разных авторов.

Детально останавливаться на изложении сути каждого из них не имеет смысла, но краткое их представление, считаем, необходимо. Во-первых, потому, что указанные подходы к пониманию систем присутствуют одновременно в любом научном исследовании. Во-вторых, считаем, что различное их содержание должно стать не основой противопоставления друг другу, а, напротив, возможностью взаимодополнения. В-третьих, суммативные выводы этих подходов сыграют немаловажную роль в формировании методологической базы нашего дальнейшего движения в познании функции охраны правопорядка государства и форм ее реализации.

В онтологическом смысле формирование понятия «система» идет через осознание целостности и расчлененности естественных и искусственных объектов. Здесь система – целое, составленное из частей, комплекс

1990; *Laszlo E.* The systems View of the World. A Holistik vision for Our Time. Hampton Press, 1996 и др.

¹ См., например: *Аверьянов А.Н.* Указ. соч.; *Он же.* Категория «система» в диалектическом материализме. М., 1974; *Он же.* Системное познание мира: Методологические проблемы. М., 1985; *Агошкова Е.Б.* Принцип системности в методологии науки и техникосознания: Методология исследования сложных развивающихся систем. СПб., 2003; *Она же.* Место понятия «система» в структуре категорий мышления // Известия СПбГЭТУ «ЛЭТИ». Серия «Гуманитарные науки» 2003. Вып.2.; *Она же.* Категория «система» в современном мышлении // Вопросы философии. 2009. № 4; *Блауберг И.В.* Проблема целостности и системный подход. М., 1997; *Прохоренко В.Г.* Методологические принципы общей динамики систем. Минск, 1969; *Садовский В.Н.* Основания общей теории систем. М., 1974; *Он же.* Системный подход и общая теория систем: статус, основные проблемы и перспективы развития. М., 1980; *Уемов А.И.* Методы построения и развития обще теории систем // Системные исследования. М., 1973; *Он же.* Системный подход и общая теория систем. М., 1978 и др.

² См., например: *Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В.* Эволюция понятия системы // Вопросы философии. 1998. №7. С. 170-179; *Бобков А.Н.* Общая теория систем и диалектика единого и множественного // Философия и общество. 2005. № 4. С. 56-72.

взаимодействующих компонентов, совокупность объектов или совокупность свойств этих объектов.

Гносеологическая линия позиционируется в русле развития самого научного знания и связана с трактовкой системности знания, сначала философского, затем научного, а также с разработкой понятий «закон» и «закономерность» как ядра научного знания. Системность знание предполагает три признака: полноту исходных оснований (элементов, из которых выводятся остальные знания); выводимость (определяемость) знаний; целостность построенного знания¹.

Методологическое понимание системы обусловлено существованием неопределенного количества объектов и связей между ними, что требует самостоятельного метода их познания². Системный подход представляет собой одну из форм конкретизации принципов диалектики, прежде всего, принципа взаимосвязи явлений.

Существование трех описанных подходов к пониманию категории «система» не исключает использование ставшего общепринятым (наиболее распространенным) в научной сфере ее определения. Система (от греческого – целое, составленное из частей) – совокупность, объединение взаимосвязанных и расположенных в соответствующем порядке элементов, образующих некое единое, целостное образование, и придающих ему уникальные свойства.

Система имеет различные характеристики, позволяющие рассматривать ее с различных сторон: хаос, элемент, отграниченность, целостность и др. Однако остановимся лишь на наиболее существенных признаках системы, которые вытекают из представленного определения этой категории.

Во-первых, целостность системы, позволяющая одновременно рассматривать ее как единое целое и как подсистему для вышестоящих уровней. Это первичный признак системы. Целостность – свойство целого принципиально не сводится к сумме свойств составляющих элементов. Система

¹ См.: Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Указ. соч. С. 173.

² См.: Садовский В. Н. Основания общей теории систем. С. 13.

— это целостная совокупность элементов. С одной стороны, система - целостное образование а, с другой — в ее составе отчетливо могут быть выделены целостные объекты (элементы).

Элемент системы – это объекты, которые в совокупности и составляют систему. Элементы, входящие в систему, могут быть однородными (качественно-тождественными) и неоднородными (качественно различными). При этом следует иметь в виду, что элементы существуют лишь в системе. Вне системы это в лучшем случае объекты, обладающие системно значимыми свойствами. При вхождении в систему элемент приобретает системно определенное свойство взамен системно значимого.

Во-вторых, иерархичность строения, то есть наличие множества (по крайней мере, двух) элементов, расположенных на основе подчинения элементов низшего уровня элементам высшего уровня. Реализация этого принципа хорошо видна на примере любой конкретной организации, которая представляет собой взаимодействие двух подсистем: управляющей и управляемой.

В-третьих, структурность системы. Структура – совокупность устойчивых связей элементов системы, обеспечивающих ее целостность и сохранение основных свойств при различных внутренних и внешних изменениях¹. Отмечается, что функционирование системы обусловлено не столько свойствами её отдельных элементов, сколько свойствами самой структуры, т.е. связей. Последние должны быть объективными, существенными, многообразными, взаимосвязанными.

При характеристике структуры систем чаще всего обращают внимание на следующие виды связей: координации, субординации, взаимодополнения, обмена, функциональные связи.

В-четвертых, обусловленность средой и способность к дифференциации и интеграции. Любая система существует и проявляет свои свойства только во

¹ См.: *Калужский М.Л.* «Системность» - новая трактовка понятия // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 4. С. 131.

взаимодействии с внешней средой, которая выступает своего рода лакмусом, проявляющим структурные и функциональные свойства системы, а также поставщиком ресурсов для ее существования и развития.

Система, являясь конкретным видом реальности, находится в состоянии постоянного изменения, она внутренне противоречива. Противоречивое единство процессов интеграции и дифференциации есть основа становления и развития системы. Усиливающаяся дифференциация элементов углубляет их интеграцию, которая, в свою очередь, ограничивает первую¹. Основным противоречием, предопределяющим развитие системы, является противоречие между новыми элементами и старой системой.

Перечисленные позиции характеристики системы играют роль плана и ориентира, отправной точки в нашем исследовании процесса реализации функции охраны правопорядка государством и форм его проявления.

Системный подход в раскрытии вопросов охраны правопорядка в рамках общей теории государства и права стал применяться сравнительно недавно. Первые работы монографического плана по этой тематике принадлежат А.Г. Братко². А далее интерес к этому вопросу в российской правовой науке не возникал вплоть до XXI столетия. В это время особое внимание стало уделяться механизмам защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, юрисдикционной и неюрисдикционной формам защиты, обеспечению безопасности граждан и наряду с этим отмечается возвращение к анализу правоохранительной системы³. Одной из последних работ, посвященных проблемам функционирования правоохранительной

¹ См.: *Аверьянов А.Н.* Системное познание мира. С. 194.

² См.: *Братко А.Г.* Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991; *Он же.* Правоохранительная система: Вопросы теории. Дис. ... д.ю.н. М., 1992

³ См., например: *Буганова М.А.* Правоохранительная система субъекта Российской Федерации. Дисс ... к.ю.н. М., 2002; *Пиотровский В.Ю.* Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты. Дис. ... к.ю.н. СПб., 2003; *Сутурина М.Н.* Правоохранительная система государства: теоретико-правовой аспект. Дис. ... к.ю.н. СПб., 2008; *Чердаков О.И.* Формирование правоохранительной системы советского государства в 1917-1936 гг. (историко-правовое исследование) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2011.

системы и степени ее адекватности современным реалиям, является диссертационное исследование И.В. Правкина¹.

Наличие перечисленных разработок обязывает нас обратиться к ним и проводить анализ предмета исследования с учетом их выводов. Поэтому вполне объяснимо, что начало изложения своего видения функции охраны правопорядка государством мы связываем с анализом существующих трактовок правоохранительной системы в целом.

Отметим, что большинством авторов в самом общем виде правоохранительная система понимается примерно одинаково, как – сложное по элементному составу и структуре образование, имеющее свои специфические цели и функциональные характеристики. Однако, единодушия в определении природы правоохранительной системы, в количестве ее элементов, в картине, получаемой, что называется, «в срезе» явления, не наблюдается.

Так, А.Г. Братко рассматривал правоохранительную систему как часть еще более сложной системы, а именно правовой системы и одновременно выделял в качестве основного предназначения первой охрану правопорядка. Как следствие, правоохранительная система выполняла соответствующую функцию в рамках правовой системы общества в целом. Последняя, по мнению автора, имеет два направления в своем функциональном действии. Помимо охраны правопорядка правоохранительная система также призвана обеспечивать и стимулирование социально-полезной активности субъектов правоотношений². Таким образом, правовая система общества благодаря правоохранительной системе способна поддерживать внутри себя должное состояние правопорядка через реализацию охранительной функции.

На основании этого А.Г. Братко сделал вывод о том, что сущность правоохранительной системы, состоит в том, насколько эффективно и

¹ См.: *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства. Дис. ... к.ю.н. М., 2011.

² См.: *Братко А.Г.* Указ. соч. С. 11.

последовательно осуществляется защита ею социальных ценностей, провозглашаемых Конституцией и воплощаемых в правовой системе¹. С этой позицией трудно согласиться, поскольку сущность любого явления состоит в его наиболее устойчивом свойстве, которое предопределяет другие свойства и связи между ними, функциональное назначение этого явления. В данном же случае речь идет не о сущности, а о действенности, эффективности правоохранительной системы.

И.В. Правкин указывает на принципиальную важность рассмотрения правоохранительной системы в качестве части государственно-правовой системы. «По отношению к правоохранительной системе последняя выступает непосредственной средой ее функционирования. При этом контакты системы со средой (государственно-правовой системой) осуществляются только в рамках ее функционального назначения, что позволяет не смешиваться и не отождествляться с ней, и сохранять качественную обособленность»². Следует поддержать тезис исследователя о неразрывной связи государства, права и правоохранительной системы.

Изучение работ последнего времени, посвященных этой тематике, позволило говорить о том, что в некоторых из них, вообще отсутствует рассмотрение понятия «правоохранительная система»³, в других встречаются необоснованно узкие ее трактовки⁴. Например, В.Ю. Пиотровский правоохранительную систему анализирует через призму правоохранительных органов, тем самым, сводя ее к системе правоохранительных органов.

Представленные варианты понимания правоохранительной системы, свидетельствуют о неоднозначности, многоаспектности этого явления и о существовании нерешенных, требующих дальнейшего исследования вопросов о формах и средствах осуществления государством функции охраны

¹ См.: Там же. С. 42.

² Правкин И.В. Указ. соч. С. 27.

³ См., например: Сутурина М.Н. Указ. соч.

⁴ См.: например: Буганова М.А. Указ. соч.; Пиотровский В.Ю. Указ. соч.; Правкин И.В. Указ. соч.

правопорядка, на которые попытаемся найти в ходе дальнейшей нашей работы. При этом подчеркнем, что ее результат не претендует на исключительность и на абсолютную полноту и правильность, что обусловлено, как субъективными, так объективными причинами.

Как и любая система, правоохранительная система представляет собой объединение в единое целое множества составляющих ее элементов. Элементы правоохранительной системы, обладая характерными для них в отдельности свойствами, объединяясь в систему, придают последней такие аддитивные свойства, которые не были присущи элементам в отдельности. В частности, в качестве элементов правоохранительной системы, как было показано выше, могут выступать институциональные образования, коммуникативная составляющая, процессы и т.д. Это свидетельствует о том, что структура анализируемой системы достаточно неоднородна. В связи с этим справедливо звучит замечание о том, что правоохранительная система общества может рассматриваться в теории в качестве механической, а не органической системы.

В подтверждение данного довода исследователи указывают на тот факт, что правоохранительная система включает в себя ряд элементов и подсистем, связь между которыми не носит характера прямой зависимости, поскольку изменение одного из элементов не вызывает с необходимостью трансформацию другого. Несмотря на это, дисфункция отдельного элемента или их группы все же негативно сказывается на функционировании всей системы¹.

Важно отметить, что некоторые элементы правоохранительной системы могут представлять собой систему низшего порядка (подсистему). Например, совокупность правоохранительных органов и учет особенностей их функционирования составляет систему правоохранительных органов.

Единство составляющих правоохранительную систему компонентов и ее целостность предопределяет ряд факторов и обстоятельств. В первую очередь, это цели и функции входящих в систему элементов. Так, правоохранительные

¹ См.: *Правкин И. В.* Указ. соч. С. 27.

органы имеют близкую по содержанию целевую характеристику своего статуса. Хотя для достижения цели перед ними ставятся разные задачи. Этот момент находит свое отражение в действующем законодательстве¹.

Структурные связи между входящими в систему компонентами также влияют на целостность системы. Надо сказать, что они, во-первых, объединяют элементы системы в единое целое, организуя их работу по решению задач, стоящих перед системой, а во-вторых, способствуют отграничению системы от окружающей среды.

Наконец, как и любая система, правоохранительная система обусловлена внешней средой. Эта зависимость проявляется в нескольких вариантах. Прежде всего, надо сказать о том, что появление правоохранительной системы связано с развитием общества и осознанием необходимости обеспечивать сохранение и воспроизводство механизмов упорядочивания общественных отношений. По мере развития и усложнения самого общества совершенствуются и «обслуживающие» его системы.

Кроме этого, согласно теории систем в процессе преобразования правоохранительной системы немаловажную роль играет противоречие ее с внешней средой. Общество воздействует на нее таким образом, что изменяет в ней функции взаимодействующих с ней элементов. Постепенно из-за этих изменений уменьшается связь элемента с другими и происходит обновление системы, в ней появляются новые элементы. В данном случае речь идет о внутренней дифференциации и интеграции системы. Эти закономерности лежат в основе появления новых и упразднение старых правоохранительных органов, а также в основе участия в правоохранительной деятельности негосударственных субъектов.

¹ См., например: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; СЗ РФ. 2021. № N 52 (часть I). Ст. 8983; Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2021. № (часть I). Ст. 56. и др.

Подводя итог общей характеристике правоохранительной системы важно отметить следующие ее признаки.

1. Правоохранительная система представляет собой самостоятельное сложное, но целостное структурное образование, элементы которого не отличаются однородностью. В ней объединены субъекты, отношения, процессы, нормативная основа деятельности и т.д.

Состав правоохранительной системы выглядит, по нашему мнению, следующим образом:

- элементы и их группы, объединенные в подсистемы;
- структурные связи между элементами и подсистемами правоохранительной системы;
- ее цели и функции;
- коммуникативная составляющая в виде соответствующих правоотношений охранительной и организационной направленности.

Целостность правоохранительной системы обеспечивается целями и функциями входящих в нее компонентов, структурными связями между ними, организующими работу элементов системы и способствующими ее выделению из окружающей среды.

2. Основной функцией правоохранительной системы выступает правоохрана, которая направлена на обеспечение состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности от возможных аномалий путем использования широкого набора правовых средств и гарантий.

3. Объект воздействия правоохранительной системы – правопорядок. Выделение какого-то определенного вида общественных отношений или отдельной правовой сферы невозможно, поскольку все правовые явления и процессы подвергаются защитному воздействию со стороны соответствующих структур и институтов.

4. Основным субъектом правоохраны выступает государство в лице его органов. Однако и институты гражданского общества принимают в этом участие. В силу этого правоохранительная система становится площадкой для конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества.

5. Правоохранительная система социально обусловлена. Она возникает в определенной социальной среде, получает из нее необходимые для функционирования ресурсы. Под влиянием внешней среды в правоохранительной системе происходят процессы дифференциации и интеграции.

Учитывая изложенные признаки *правоохранительной системы*, предлагаем определять ее как социально обусловленную, целостную, структурно и организационно оформленную совокупность взаимодействующих элементов, призванную осуществлять охранительное воздействие на общественные отношения в целях установления и обеспечения в обществе устойчивого состояния правопорядка, состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового опосредования, а также в целях охраны и защиты интересов общества, государства и личности путем использования правовых средств и гарантий.

Далее следует обратить внимание на типологию правоохранительных систем общества и на возможные критерии выделения соответствующих их типов. Классификация, как научный прием, имеет теоретическое и практическое значение, поскольку способствует наиболее полному познанию всех сторон изучаемого явления и выяснению особенностей функционирования. Так, видовая характеристика правоохранительной системы государства допускает использование таких оснований как:

- 1) тип правоохранительной системы:
 - традиционная правоохранительная система;
 - современная правоохранительная система;
- 2) характер политического режима в обществе:

- тоталитарная правоохранительная система;
- демократическая правоохранительная система;

3) цели и приоритеты средств правоохраны:

- карательная правоохранительная система;
- обеспечительная правоохранительная система.

Функционально-целевой компонент правоохранительной системы – один из важнейших блоков, рассмотрение которого дает нам полную картину о комплексности и сложности этого явления. Телеологический подход в рассмотрении функции охраны правопорядка государства и форм ее реализации органично дополняет системный метод исследования. Общая цель обозначенной функции государства складывается из целей и функций каждого из рассмотренных ранее компонентов системы правоохраны. Но при включении их в комплексное образование – правоохранительную систему – эти цели и функции формируют цели и функции именно ее, системы более высокого уровня.

Прежде чем говорить о целях правоохранительной деятельности государства необходимо, на наш взгляд, обратиться к краткому теоретическому рассмотрению категории «цель». Она является одной из важнейших характеристик любой общественной практики, в том числе и юридической, а целесообразность присуща любому виду человеческой деятельности в различных сферах.

Поддерживая тезис Д.А. Керимова в отношении особого значения понятия цели в ходе познания государственно-правовых явлений¹, подчеркнем, что и при рассмотрении вопросов правоохранительной системы ее цели предопределяют ее изучение, помогают понять особенности ее функционирования и пути развития. В частности, цели помогают понять логику, назначение правоохранительной системы, обосновать ее ценность; установить и понять причины противоречий внутри правоохранительной

¹ См.: Керимов Д.А. *Философские проблемы права*. М., 1972. С. 68.

системы и противоречий между ней и внешней средой; решить проблемы, связанные с повышением эффективности системы правоохраны; определить тактику и стратегию развития и совершенствования форм реализации функции охраны правопорядка государства.

Отметим, что первоначальное и наибольшее внимание ей уделено в рамках философской отрасли знания, онтологии и феноменологии, а также при изучении деятельности, как атрибута экзистенции человека, и ее структуры. Обзор соответствующей литературы позволил обобщить знания об указанной категории и сформулировать ее общую характеристику, проявляющую себя и при характеристике целевой составляющей правоохранительной системы.

Во-первых, понятие «цель» всегда связано с будущим состоянием, которое либо не существует и не будет существовать, если не совершить и не сделать что-то, либо с существующим желаемым состоянием, которое может измениться, если не пытаться его сохранить¹. При этом имеет значение не всякое будущее состояние, а лишь желаемое.

Во-вторых, цель – идеальное представление о желаемом для субъекта результате деятельности (состоянии, процессе, явлении), его образ, возникающий на основе объективных потребностей и возможностей бытия, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия².

В-третьих, цель является условием рациональности и предсказуемости любого вида деятельности. Целеполагание – важнейшая характеристика и предпосылка результативности любого вида практики.

В-четвертых, любая цель, которая выступает идеальным, внутренне побуждающим мотивом деятельности человека имеет двойственную природу и несет в себе начала субъективного и объективного. С одной стороны, цель является продуктом свободной воли индивида, результатом сложной деятельности мышления, умственных операций, сознательного творчества. В

¹ См.: Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000. С. 96.

² См.: Малько А.В., Шундииков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 15.

основе формирования цели всегда лежит субъективная оценка действительности, того, что есть и того, что необходимо¹. Оценка же, как известно есть субъективный процесс познания процессов и явлений через призму осознанных потребностей.

С другой стороны, цель объективна, что предопределяется отражением в сознании реального мира², объективностью ее первопричины, т.е. потребности, формирующейся на основе реальных и объективных закономерностей бытия человека.

Пятое, категория «цель» состоит в диалектическом единстве с категорией «средство», от практического использования которой непосредственно зависит достижение цели, переход идеального представления о результате в его реальную форму.

В самом общем виде цель понимается как идеально представляемый предмет сознательного стремления субъекта. Отметим, что категория цели, не являясь специально-юридической, довольно широко используется в юриспруденции. При этом «юридическая (правовая) цель рассматривается как идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»³.

Целевой характер имеет как правоохранительная система в целом, так и собственные цели присущи и ее компонентам и подсистемам. Древо целей правоохранительной системы обладает единством, что выражается в согласованности и подчиненности целей одного уровня системы другим – вышестоящим. Рассогласование целей в деятельности государства по реализации функции охраны правопорядка чревато подрывом его основ и

¹ См. подробнее об этом: *Латышев Н.В.* Цели правовых оговорок // Апробация. 2016. № 5(44). С. 154-155.

² См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 11.

³ *Шундилов К.В.* Цели и средства в праве: Общетеоретический аспект: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7.

наступлением кризисного состояния во всем механизме государственного управления.

Полного консенсуса в решении вопроса о целях правоохранительной системы в отечественном правоведении не достигнуто. По мнению А.Г. Братко, «цель правоохранительной системы - охрана прав, свобод и интересов граждан. Эта цель конкретизируется применительно к различным объектам правоохранительной системы»¹. Поддерживая тезис автора о конкретизации цели правоохранительной системы по отношению к отдельным объектам, считаем, что в данном случае цель правоохранительной системы сводится к цели одной из разновидностей публично-правовой деятельности - правоохранительной. Рассматривая проблему государства, Г.Ф. Гегель подчеркивал, что целью государства выступает всеобщий интерес как таковой, а в нем — сохранение особенных интересов². Но если основной целью государства является всеобщий и частный интерес, то охрана таких интересов есть промежуточная цель государственно-правовой деятельности и основная цель деятельности правоохранительной. Сама же правоохранительная система в целом не преследует конечной целью осуществление правовой охраны, т.к. последняя выступает целью лишь одного из элементов системы - правоохранительной деятельности.

По мнению М.Н. Сутуриной, основанному, по заверению автора, на «конституционных положениях и содержании ряда законодательных актов доктринального характера, цели правоохранительной системы заключаются в надежной правовой защите объектов правовой охраны, в качестве которых выступают личность, ее права и свободы, общество, его материальные и духовные ценности, государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность»³. Вместе с тем категории «охрана» и «защита»

¹ Братко А. Г. Правоохранительная система: Вопросы теории: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992. С. 11.

² См.: Гегель Г.Ф. Философия права. М., 1990. С. 294.

³ Сутурина М.Н. Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 13.

не являются тождественными. Таким образом, автор сводит цели правоохранительной системы к «надежной правовой защите», чем искусственно сужает содержание правовой охраны. Нельзя признать удачной и попытку автора исчерпывающе указать объекты правовой охраны. Если даже и поверить автору, что указанные объекты определены исходя из положений Конституции РФ, то куда, например, делись такие объекты охраны как «труд и здоровье людей» (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ); «земля и другие природные ресурсы» (ч. 1 ст. 9); «интеллектуальная собственность» (ч. 1 ст. 44) и другие прямо названные в Конституции РФ.

Исходя из многоаспектного взаимодействия правоохранительной системы с социальной средой, считаем правильным выделить общесоциальную и специально-юридическую цели правоохранительной системы.

Общесоциальной целью правоохранительной деятельности государства выступает удовлетворение потребности общества в установлении и обеспечении правового порядка, а на его основе и общественного порядка в целом. Именно для этого правоохранительная система и учреждалась на заре становления государства. «В обществе, где действует множество субъектов, преследующих к тому же разнообразные цели, существует необычайное разнообразие целей. Имеются цели общества, государства, отдельных социальных общностей, групп, отдельных личностей»¹. В конечном итоге государство призвано примирить указанное множество потребностей и целей.

В помощь государству для решения этой нелегкой задачи призвано право. Как справедливо отмечает В.Л. Кулапов, с телеологических позиций право представляет собой «инструмент достижения определенных целей, устанавливающий меру социальной свободы»².

Специально-юридической целью правоохранительной деятельности государства и соответствующей его функции выступает обеспечение состояния

¹ Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Т.2. Логика правового исследования (Как написать диссертацию). М., 2004. С. 360.

² Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2005. С. 138.

правовой охраны прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, объединений граждан, а также государственных и общественных интересов. С указанных позиций разница между целью правоохранительной системы и целью правоохранительной деятельности становится очевидной. Правоохранительная система в целом призвана обеспечить состояние охраняемости и защищенности, между тем как правоохранительная деятельность непосредственно реализует задачу установления и обеспечения правопорядка. Обеспечение указанного состояния осуществляется всеми элементами правоохранительной системы, взятыми в единстве.

Вместе с общей юридической целью правоохранительной системы следует указать специальные цели. В основе выделения специальных целей может лежать как минимум два критерия. Первый связан с элементами правоохранительной системы, цели которых выступают специальными по отношению к общей цели правоохранительной системы. Так, целью нормативной основы механизма реализации функции охраны правопорядка государства выступает его регулятивное обеспечение; целью системы правоохранительных органов выступает институциональное обеспечение правовой охраны; целью правоохранительной деятельности выступает функциональное обеспечение правоохраны, заключающееся в ее непосредственной реализации.

С точки зрения их значения для достижения конечного результата специальные цели элементов правоохранительной системы выступают промежуточными. Это становится очевидным при анализе целей указанных элементов как составляющих механизма реализации функции охраны правопорядка государства. Вместе с тем, реализация основной цели невозможно без достижения целей промежуточных. Последние в свою очередь позволяют увидеть многогранность телеологической характеристики правоохранительной системы, а не сводить ее к анализу лишь отдельной цели,

которая к тому же выступает специальной (промежуточной) по отношению к исследуемому объекту.

Следующим критерием выделения специальных целей выступают отдельные объекты правоохранительной системы, которые выступают компонентами правовой системы. Предположим, что такие объекты отражены в основном законе государства – Конституции РФ. Однако при более детальном анализе становится очевидным, что в Конституции РФ закреплены не объекты правоохранительной системы, а объекты охраны. Как мы увидим далее, функция охраны правопорядка не является единственной, а занимает определенное место в системе функций государства. Поэтому специальными функциями правоохранительной системы государства является обеспечение состояния правовой охраны отдельных компонентов правовой системы, а именно права, правовых отношений и их субъектов, правопорядка, правовой культуры и т.д.

1.2. Понятие, содержание и структура функции охраны правопорядка современного российского государства

При характеристике взаимодействия правовых явлений с внешней средой используется категория «функция», которая, не имеющая изначально правового содержания, заимствованная юридической наукой из естественных наук, как нельзя кстати, вписывается в инструментарий получения знаний и о явлениях государственно-правовой сферы. Использование функционального подхода позволяет раскрыть динамичность и системность явления, его конструктивный характер, качества, место и роль в системе государственно-правовых явлений, зависимость между отдельными компонентами системы, между системой и окружающей действительностью.

Исследование функций государства, включая и функцию охраны правопорядка, позволяет лучше познать его социальное предназначение, увидеть работу его аппарата в действии, познать функциональную природу, установить связи с окружающими его сферами общественной жизни, определить пути государственно-правового воздействия на общественные отношения и перспективы его развития. Все эти вопросы имеют не только теоретическое значение, но и практическую значимость.

В переводе с латинского *function* означает проявление каких-либо свойств объекта в отношениях с другими. В юридической литературе применительно к различным явлениям обнаруживаются несколько вариантов трактовки функций. Чаще всего функции понимают через социальное предназначение того или иного явления; через цели и задачи, через деятельность и др. Однако наиболее привычным является понимание функций как направления влияния (воздействия), в котором отражается сущность, социальное назначение явления и закономерности его существования и развития. Для определения функций государства мы также будем придерживаться указанной общей дефиниции.

Правоохранительная система в механизме государства, будучи частью еще более широкой системы общества в целом, испытывает на себе влияние множества внешних по отношению к ней факторов, влияющих и на ее развитие, и на функционирование, и на содержание, и на концептуальные основы, и на внутрисистемные связи, что и было показано несколько ранее. Однако такое влияние обычно не развивается в одном направлении, оно разнонаправлено, что и позволяет говорить об обратном влиянии правоохранительной деятельности государства и его органов на общество. В противном случае смысла в правоохранительной системе, как управленческой структуре, не было бы, ибо на нее не возлагалось бы решение важных для существования общества и его нормального прогрессивного движения задач.

Поэтому функция охраны правопорядка есть ни что иное как значимый вариант проявления взаимосвязи государства с окружающей действительностью, с общественной системой в целом, которая не только является источником этой системы правоохраны, но и испытывает на себе ее преобразующее влияние. Точки соприкосновения двух систем разного уровня многочисленны и определяют многовариантность воздействия одной на другую и наоборот, возникновение ряда функций. Однако при их рассмотрении необходимо учитывать, что функция охраны правопорядка государства объединяет в себе и фокусирует многочисленные формы и способы воздействия на общество, вбирая в себя только самые существенные признаки определенного направления этого воздействия.

Наша задача как раз и состоит в том, чтобы определить и рассмотреть эти наиболее общие и существенные формы, способы и средства реализации функции охраны правопорядка современным российским государством.

В отечественной юридической литературе можно обнаружить ряд диссертационных исследований, посвященных тому или иному аспекту понимания как самой функции охраны правопорядка, так и процессов ее

реализации государством¹. Обобщая накопленные исследователями знания по рассматриваемому вопросу, полагаем целесообразным сделать следующие уточнения.

Социальная природа правоохранительной системы, ее функционирование в обществе и для достижения общественно полезных целей обуславливает возможность выдвинуть ряд тезисов, влияющих на определение и характеристику функции охраны правопорядка:

- содержание самой правоохранительной системы и ее функционально-целевой блок детерминированы уровнем общественного развития и методами государственного управления;

- функция охраны правопорядка формируется и осуществляется на основе обратнаправленного (двустороннего) влияния общественной среды и правоохранительной системы в государстве;

- при рассмотрении форм и способов реализации функции охраны правопорядка необходимо учитывать разнородность составляющих ее элементов.

Имея в виду сказанное выше, и используя наработки юридической науки по вопросам функционирования различных государственно-правовых явлений, предлагаем выделять следующие характерные для функции охраны правопорядка государства черты.

1. Она есть одно из наиболее устойчивых, основных направлений воздействия государства на общественные отношения, благодаря которому раскрывается природа и назначение системы государственного управления.

¹См., например: *Адыев А.А.* Контрольно-надзорная функция современного российского государства: политико-правовое исследование: дис. ... к.ю.н. Казань, 2007; *Гнатенко А.И.* Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... к.ю.н. М., 2010; *Курицер К.М.* Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: дис. ... к.ю.н. М., 2014; *Макштарева С.Л.* Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... к.ю.н. СПб., 2008; *Марченко Ю.В.* Правовые формы осуществления государственных функций: дис. ... к.ю.н. Саратов, 2008; *Пожарский Д.В.* Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д.ю.н. М., 2015 и др.

Функция охраны правопорядка призвана определить лишь те варианты влияния государства на общество, которые вобрала в себя все основные проявления элементов правоохранительной системы, представляющие собой «пучки» нитей их функциональной энергии.

2. Рассматриваемая функция государства обладает объективно-субъективной природой. Это свойство предопределено влиянием внешних по отношению к ней факторов. Воздействие правоохранительной системы государства объективно обусловлено уровнем общественного развития, общей правовой культурой и правосознанием, состоянием правоохраны в обществе, которые, в конечном счете, и формируют соответствующую функцию государства. Однако в ней присутствует и субъективная наполняемость. Во-первых, объективная реальность подвергается оценке и анализу отдельным субъектом правоохранительной деятельности, который, исходя из своих представлений и системы ценностей, определяет ее состояние, возможные средства реагирования и т.д. Кроме того, функция охраны правопорядка формируется в своей основе благодаря правотворческой деятельности, что вносит в ее содержание определенный момент субъективности.

3. Функция охраны правопорядка государства – это исторически меняющееся направление воздействия, производное от целей и задач, стоящих перед ним на определенном историческом этапе развития. Цели и задачи и предопределяют содержание и формы реализации анализируемой функции государства. При ее осуществлении имеют значение, как общие ее цели, так и те, которые сформировались под влиянием конкретной историко-политической ситуации. Отметим, что цели государства в правоохранительной сфере формируются под влиянием состояния правовой системы общества, а также использования государством средств управления, сложившихся в сфере правоохраны приоритетов и иных факторов.

Продемонстрировать это можно на следующем примере. Реализация на практике идеи правового государства заставила пересмотреть основные

ориентиры государственно-правового развития, средства управления, отношение к личности и ее правам, обеспечению общественных интересов и т.д. В правовой сфере стала очевидной политика государства, направленная не на устрашение граждан, а на симулирование у них правовой активности. А потому были преобразованы и цели правоохранительной системы, произошла смена карательных по своему содержанию целей обеспечительными и восстановительными. Конечная, главная стратегическая цель и определяет направление воздействия правоохранительной системы государства;

4. Функции охраны правопорядка присуща относительная стабильность, выражающаяся во временной протяженности и организационной автономности. Сложившиеся направления воздействия правоохранительной системы на общество не могут быть не стабильными по двум основным причинам. Первая заключается в том, что цели общественного развития, особенно стратегические, не могут достигаться сиюминутно, они существуют на протяжении длительного времени. Отсюда и правоохранительная составляющая государства с ее функциональным наполнением относительно стабильна и продолжительна. Вторая причина временной протяженности функции охраны правопорядка заключена в том, что она непосредственно связана с ее сущностными свойствами, которые являются устойчивыми, не меняющимися характеристиками. Поэтому вряд ли можно назвать функцией государства однократно свершенное воздействие, не повторяющееся впредь.

Организационная автономность рассматриваемой функции государства указывает на то, что она представляет собой относительно самостоятельное направление воздействия на общественные отношения, не дублирующее других его функций, хотя и связанных между собой. Функции государства обладают признаком единства и системности, но это не отменяет их относительной обособленности друг от друга.

5. Реализация функции охраны правопорядка обеспечивается преимущественно властно-распорядительными средствами, а также

возможностью применения мер государственно-правового принуждения. Основное предназначение правоохранительной системы состоит в обеспечении правопорядка, охране права, создании условий для нормального функционирования всей правовой сферы общества. Поскольку центральным звеном, стержнем этой сферы является право, обеспечиваемое государством в своей реализации, постольку и функция охраны правопорядка в своей реализации также связана с возможностью применения принудительных мер в случаях прямого нарушения или угрозы нарушения правопорядка. Кроме этого, основными субъектами правоохраны являются государственные правоохранительные органы, что также обуславливает особенности форм и методов реализации данной функции.

Для более полного представления о функции охраны правопорядка государства следует также охарактеризовать и назначение правоохранительной деятельности государства, которое видится нам, в первую очередь, в установлении и обеспечении состояния правового порядка в обществе, что само по себе предопределяет свойства исследуемого нами явления, как системного образования. Так, не касаясь понятия охраны в юридическом смысле, ее общеупотребительное значение отражает наличие взаимосвязанных элементов (системы).

Во-первых, это социально значимый интерес, связанный с необходимостью охраны социально важных и полезных для удовлетворения общественных потребностей явлений, процессов. Во-вторых, субъекты охраны – лица и учреждения, которые на основе разделения труда постоянно или временно осуществляют действия, направленные на обеспечение нормального функционирования социально значимых явлений, процессов. В-третьих, совокупность инструментов, использование которых позволяет достигать поставленные перед субъектами цели и реализовывать функции.

Государство призвано осуществлять правоохранительную деятельность, которой можно дать следующее первоначальное рабочее определение: это вид

социально-полезной деятельности уполномоченных на то субъектов, осуществляемой на основе принципов права и требований правовых норм, направленной на обеспечение состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности от возможных аномалий путем использования всего арсенала правовых средств и гарантий.

«Правовая охрана выражается в закреплении комплекса правовых гарантий, создании институциональных механизмов обеспечения полноценной реализации права (оказание правовой помощи, создание специальных институтов и других условий защиты права), а также непосредственной деятельности уполномоченных субъектов по охране прав (обеспечению правопорядка в связи с охраной права)»¹.

И все же считаем необходимым наиболее подробно остановиться на содержании понятия «охрана», поскольку именно оно формирует предикат исследуемой нами в работе одной из центральных категорий, и довольно часто употребляется наряду или совместно с понятием «защита». Оставление этого вопроса без внимания, кажется, может создать определенные познавательные трудности.

Отметим, что законодатель активно использует эти понятия², но не создает их общеобязательных дефиниций, не проводит четкой границы между ними и не допускает их отождествления.

В работах по теории государства и права неоднократно велась речь о разграничении указанных понятий, чаще всего применительно к правам и свободам человека и гражданина³. Прделанная существенная работа

¹ *Петров М.П.* Об объекте реформы правоохранительной системы // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1. С. 180.

² Напр., в Конституции РФ имеется достаточное количество статей, в которых используются указанные понятия (ст.ст. 2, 23, 30, 35, 38, 41, 45, 55, 59, 61, 75, 82, 114).

³ См., например: *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984; *Воеводин Л.Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972; *Комкова Г.Н.* Запрет дискриминации в российском и международном праве / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003; *Матейкович М.С.* Защита избирательных прав граждан в

российскими правоведами все же так и не привела к формированию единой позиции. Мнения исследователей разделились и в настоящий момент можно выделить ряд позиций:

- отождествления данных понятий¹;
- наделения их отличным собственным содержанием²;
- трактовки в качестве отдельных форм обеспечения прав и свобод человека³.

Представляется все же более точным вариант, согласно которому тесная связь понятий «охрана» и «защита» не должна приводить к их отождествлению в теории и на практике. По одной из версий, термином «охрана» следует охватывать меры воздействия, предпринимаемые до момента совершения правонарушения. Понятие защиты применимо в ситуациях обеспечения прав и свобод уже после совершенного нарушения⁴. Другими словами, до правонарушения имеет место охрана прав и свобод, а после него – защита. Охрана тем самым предполагает преимущественно реализацию контрольно-надзорной функции государством. Защита, напротив, подразумевает активное вмешательство органов государственной власти в процесс уже нарушенной реализации прав и свобод личности.

Однако, на наш взгляд, утверждение о неременной связи защиты с нарушением прав неточно, поскольку оно не в полной мере согласуется со спецификой реализации мер защиты права в ряде отраслей российского законодательства.

Российской Федерации. М., 2003; *Терехин В.А.* Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; *Варданян В.С.* Российская правозащитная система и личность (вопросы теории). Волгоград, 2007 и др.

¹ См. например: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 95; *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР. М., 1988. С. 61.

² См., например: *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 111; *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис.. канд. юрид. наук. М., 1972. С. 11-15.

³ См., например: *Шафиров В.М.* Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск, 2005. С. 39.

⁴ См., например: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 130-131.

Охранительная деятельность связана с осуществлением мер, обеспечивающих рациональное использование и сохранение чего-либо. Собственно говоря, она берет свое начало с момента фиксации в правовых нормах определенного положения субъекта или режима объекта правового регулирования, а также с момента установления порядка пользования предметом (вещью) или с момента закрепления способа осуществления субъективных прав и юридических обязанностей.

Полагаем, что целью охранительной деятельности государства является также предупреждение, профилактика возможных правонарушений. Все это свидетельствует, по нашему мнению, о том, что категория «охрана» является более широкой по содержанию и объему в сравнении с понятием «защита», что позволяет соотносить их как целое и часть.

Подобная трактовка рассматриваемых нами понятий встречается в отраслевых исследованиях. Так, система гражданско-правовых охранительных мер включает в себя два больших блока мер: а) меры защиты пресекающего, эквивалентно-компенсационного, восстановительного и обеспечительного действия; б) меры ответственности, объединенные по признаку направленности на нивелирование правовых последствий правонарушения (пресекающе-поражающие, штрафные, компенсационные¹. Такое деление охранительных мер имело место еще в римском частном праве.

К первой группе охранительных мер относятся, например, правовые средства реагирования на недействительные сделки, т.е. заключенные с пороками формы, воли, содержания. Здесь в качестве меры пресечения выступает признание такой сделки недействительной, в качестве меры восстановления – реституция. Однако, факты заключения сделок с правовыми пороками правонарушениями в привычном, традиционном для юриспруденции понимании не являются.

¹ См., например: *Илларионова Т.И.* Система гражданско-правовых охранительных мер. Томск: Изд-во Томск. унив-та, 1982. С. 47-48.

В сфере конституционных правоотношений также можно встретить похожую ситуацию, связанную с определением конституционности нормативного правового акта. В случае, когда акт не соответствует нормам Конституции РФ, применяется такое средство реагирования (меры защиты), как признание его неконституционным. Однако само издание такого акта правонарушением не признается. Это как раз и указывает на то, что меры защиты могут применяться не только после совершения правонарушения, но и без этого юридического основания.

В уголовном процессе также присутствует деление мер охраны на меры ответственности и меры защиты. При этом указывается, что целью ответственности является кара правонарушителя за содеянное, в то время как целями мер защиты является устранения препятствия в развитии отношений и восстановление определенного положения¹.

Кроме этого, иные правовые средства, используемые в целях охраны общественных отношений, порой сложно отнести только к мерам охраны или мерам защиты. Например, такие меры принуждения как подписка о невыезде или заключение под стражу применяются в условиях совершенного правонарушения. По этому основанию их можно было бы считать мерами защиты. Но ведь они обеспечивают пресекающее и предупредительное воздействие как по отношению к случившейся правовой аномалии, так и к другой возможной в будущем. Поэтому рассмотрение указанных мер пресечения только в качестве мер защиты необоснованно сужает их значение и возможности в деле охраны правопорядка в целом. Другой пример, опять из гражданского права. Обращение заинтересованного лица в суд с заявлением о признании права собственности нельзя признать мерой защиты, поскольку нет правонарушения, но и нельзя назвать только мерами охраны, поскольку отсутствие неопределенности создает в известном смысле правовую аномалию

¹ См., например: *Гришин С.П.* Ответственность и меры защиты в уголовном процессе // Нижегородские юридические записки. Вып. 3: Право. Власть. Законность. Н.Н., 1997. С. 201; *Петрухин И.Л.* Уголовно-процессуальное принуждение и свобода личности // Сов. гос-во и право. 1984. № 4. С. 80.

в общественных отношениях (ее не должно быть при охране) осуществляется при активном вмешательстве в процесс реализации права государственного органа.

С учетом изложенного получается, что охрана общественных отношений осуществляется всегда с момента их нормативного закрепления и лишь приобретает различную форму в зависимости (защита или юридическая ответственность) от качества и характера угроз, способных нарушить нормальное функционирование социальных связей, опосредованных правом, а также от характера и природы (публичных или частных) охраняемых общественных отношений. Так, в частноправовой сфере, как правило, охрана общественных отношений осуществляется в форме защиты, реализуемой по инициативе заинтересованных сторон – носителей субъективного интереса, в то время как в сфере публичных отношений охрана не требует волеизъявления отдельных лиц и осуществляется соответствующими субъектами в соответствии с их функциями и полномочиями.

Для достижения защищенности и безопасности правовых ценностей применяется достаточно широкий набор правовых инструментов: от предупреждения и предостережения от нарушений установленного правовыми нормами порядка в общественных отношениях до мер юридической ответственности. Более подробное исследование средств и форм осуществления функции охраны правопорядка последует в других частях работы.

Доминирующим субъектом охранительного воздействия на общественные отношения выступает государство. Фактически субъектами правоохранительной деятельности являются исключительно органы государственной власти, уполномоченные на то законом, а другие лица, включая и институты гражданского общества, могут лишь содействовать реализации государством функции охраны правопорядка, что позволяет признавать их в теории участниками подобной деятельности,

способствующими достижению целей установления и обеспечения правопорядка в обществе.

Аксиоматичным характером обладает суждение в отечественной юридической литературе, согласно которому функциональная характеристика государства невозможна без выделения функции охраны правопорядка, присущей ему на всех исторических этапах его развития. Вопрос заключается лишь в том, каким термином более точно именовать функцию государства в области охраны прав и свобод человека и гражданина, различных форм собственности, установления и обеспечения правопорядка и общественного порядка и др.

В ряде литературных источников предлагается именовать анализируемую функцию в виде функции обеспечения прав и свобод человека и гражданина и охраны правопорядка ввиду наличествующего в Конституции РФ принципа признания прав и свобод человека высшей ценностью в российском государстве и возложения на него обязанности обеспечивать их надлежащую защиту. При этом особо подчеркивается как конституционно-правовое содержание данного принципа, так и его международно-правовой статус¹. На наш взгляд, терминологическое добавление к функции охраны правопорядка указания на обеспечение прав и свобод человека несколько излишне, поскольку основу правопорядка и составляют конституционно-закрепленные принципы, включая вышеупомянутый. Таким образом, упоминание лишь одного из них в наименовании функции охраны правопорядка не делает более точным теоретическое понимание существа данной функции и вызывает недооценку иных конституционных принципов права.

В этой связи представляется справедливыми слова А.М. Артемьева, по обоснованному мнению, которого сущность функции охраны правопорядка современного российского государства детерминирована «реализацией

¹ См.: Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 328.

стратегической политико-правовой линии на построение правового государства. В той мере, в какой движение к правовому государству является реальностью, правоохранительная функция приобретает свое главенствующее значение»¹. Приоритет прав и свобод человека и гражданина в правоохранительной деятельности государства не отменяет действия иных общеправовых принципов, которые будучи связаны с первым применяются на практике в совокупности и взаимосвязи.

Наконец, основной и смыслообразующей применительно к правоохранительной системе является функция охраны правопорядка. Смысл и предназначение этого системного образования как раз и заключается в осуществлении охранительных мероприятий в юридической сфере, в обеспечении определенного состояния защищенности и безопасности общественных отношений, интересов личности, государства и общества.

Важность функции охраны правопорядка правоохранительной системы государства предопределено и ролью права в современных условиях жизни общества, а также осуществляемыми им функциями, среди которых выделяется и охранительная. Долгое время охранительная функция права рассматривалась в качестве факультативной, выступающей некоторым дополнением к регулятивной и проявляющейся лишь тогда, когда нарушалось право. Однако, ясно, что механизм действия права приходит в состояние постоянного сбоя, если отсутствуют соответствующие охранительные средства самого права. Поэтому указанная функция права, обладая определенной самостоятельностью, является необходимым условием и средством эффективного правового регулирования². Для поддержания правового регулирования на надлежащем уровне и действенности права, обеспечения отношений, регулируемых им, существует правоохранительная система в механизме государства, в деятельности которой получает реальное воплощение охрана правопорядка.

¹ *Артемов А.М.* Государственная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 85.

² См.: *Байтин М.И.* С. 170-171.

Все вышесказанное предопределяет необходимость выделения еще ряда специфических черт у функции охраны правопорядка наряду с уже отмеченными нами ранее.

Во-первых, наличествует связь между функцией охраны правопорядка и правоохранительной системой государства как властно-волевым полиструктурным образованием, основным способом действия которого является воздействие на поведение субъектов права, выражающееся в предупреждении и пресечении правонарушений или угроз совершения правонарушений, реализации санкций и юридической ответственности.

Во-вторых, функция охраны правопорядка рассматриваемой системы связывает ее с реализацией государственного принуждения и делает ее основным участником этого процесса. Этот предложенный нами тезис обусловлен тем, что государство – монополист в сфере применения мер государственного принуждения действует через систему правоохранительных органов, выступающих институциональным компонентом правоохранительной системы. Исключение составляет принуждение в частном праве и правоотношениях частного характера, связанное с восстановлением и обеспечением исполнения обязательства. Однако удельный вес его в принуждении вообще невелик, тем более что некоторые виды частного принуждения не могут быть реализованы без вмешательства государства, правоохранительных органов.

В-третьих, характер и содержание, формы выражения функции охраны правопорядка детерминированы уровнем политического и культурного развития государства и права, их гуманистической составляющей, а также целями, стоящими перед правовой системой общества. Изменение общих подходов к регулированию общественных отношений, изменение его приоритетов и пересмотр правовых ценностей влечет преобразование анализируемой функции.

В-четвертых, понимание правоохранительной функции государства тесным образом связано с пониманием правовой охраны. Имеется в виду то, что момент реализации правоохранительной функции системы правоохраны не привязан к совершению правонарушения. Как и правовая охрана, рассматриваемая функция существует и до совершения правонарушения; ее основное предназначение не связывается только с карательными моментами, а фокусируется на предотвращении правонарушений.

В-пятых, объектом рассматриваемой функции государства является именно правопорядок как определенное состояние общественных отношений, а не только права и свободы человека и гражданина. Правопорядок охватывает собой весь комплекс процессов и явлений правовой системы и не может быть сведен исключительно к отдельным ее институтам.

В-шестых, функция охраны правопорядка государства имеет несколько вариантов проявления. На сегодняшний день она выражается в ряде следующих подфункций:

- осуществлении правосудия;
- контроле и надзоре, в т.ч. прокурорского надзора;
- охране общественного порядка;
- защите прав и свобод человека и гражданина;
- раскрытии и расследовании преступлений, включая оперативно-розыскную деятельность, предварительное расследование преступлений, дознание, профилактика правонарушений;
- привлечении к юридической ответственности;
- исполнении уголовных и административных наказаний;
- восстановлении нарушенных прав¹.

В-седьмых, свои особенности эта функция приобретает при анализе механизма ее реализации. Механизм осуществления функции охраны правопорядка включает, по нашему мнению, несколько составляющих, а

¹ См.: Баранков В.Л. Правовое регулирование социальной защиты сотрудников правоохранительных органов // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 82 - 88.

именно субъектов правоохраны, видов или сторон деятельности по охране, осуществляемой в определенных формах и определенными методами. Таким образом, в механизм реализации раскрываемой функции государства укладываются формы осуществления функции правоохраны и методы правоохраны. Думается, что такое рассмотрение наиболее полно способно показать динамическую сторону указанной функции.

Теперь, что касается первой составляющей механизма реализации – формы – то здесь отмечаем, что поскольку основным субъектом правоохраны является государство в лице его органов, постольку деятельность носит государственно-властный характер и представлена в основном правоприменительной деятельностью, т.е. она реализуется посредством предупреждения правонарушений, разрешения юридических дел, привлечения к юридической ответственности и т.п.

Характеристика рассматриваемой функции правоохранительной системы будет не полной, если не коснуться методов и средств ее осуществления. Универсальными методами в этой отрасли, как и во многих других, является убеждение и принуждение. На протяжении довольно длительного времени принуждение доминировало и определяло специфику всей правоохранительной системы. В условиях правовой государственности ситуация поменялась в пользу убеждения. И цели государства, и характер его деятельности, и его приоритеты и идеалы предопределяют убеждение в качестве основного метода управления, а стало быть, и основного метода осуществления функции охраны правопорядка. Однако не стоит сбрасывать со счетов и принуждение, которое, имея четкую правовую форму и пределы, не противоречит гуманистическим принципам правового государства, но во многом предопределяет успех функции правоохраны. В целях обеспечения эффективной реализации указанной функции необходимо найти оптимальное сочетание принуждения и убеждения, императивного и диспозитивного подхода.

Средства осуществления функции охраны правопорядка закреплены в действующем законодательстве и представляют собой весьма богатый перечень. Все их традиционно делят на четыре основные группы – меры предупреждения, меры пресечения, меры восстановления, меры принуждения. Каждая из этих групп мер позволяет решать задачи функции охраны правопорядка в зависимости от сложившейся ситуации. Наличие такой совокупности средств является залогом успешной правоохраны, соответствующей и реальности, и определенным общеобязательным стандартам требованиям отечественного и международного права. Все они достаточно полно изучены как в отраслевых юридических науках, так и в рамках общей теории государства и права, но не увязаны системно с проблемами общего учения о функциях государства.

Однако следует упомянуть особо тезис о том, что *функция охраны правопорядка государства обладает сложной структурой и содержанием*, что, в свою очередь, позволяет выделить у нее ряд *подфункций*:

- правообеспечительную;
- превентивную;
- правовосстановительную;
- компенсационную;
- карательную.

Правообеспечительная подфункция раскрывает создание условия, предпосылок, обеспечивающих нормальное функционирование общественных отношений, достижение поставленных целей, осуществление требований правовых предписаний. Правовосстановительная подфункция связана с фактическим и юридическим восстановлением правопорядка, правоотношений, прав и законных интересов граждан и организаций. Значение компенсационной подфункции отражает нацеленность системы правоохраны на возмещение любого материального, имущественного или морального вреда, причиненного отдельным лицам, группам, обществу и государству. Карательная подфункция

проявляется в применении к правонарушителям таких мер юридического воздействия, которые связаны с лишениями материального, личного, организационного и иного характера.

С функцией охраны правопорядка государства и ее правоприменительной формой осуществления, а также с тем, что правоохрана представляет собой разновидность юридической практики, тесно связана правоконкретизирующая подфункция.

Конкретизация в правовой сфере самостоятельное, многогранное и сложное явление, от которого зависит и устойчивость правового регулирования, и его своевременность, и целесообразность, и эффективность. По вопросу определения правовой конкретизации сложилось несколько подходов, которые относят ее то к правотворчеству¹, то к правоприменению². Г.Г. Шмелева предлагает рассматривать конкретизацию как объективно обусловленную деятельность государственных и иных уполномоченных органов, направленную на повышение точности и определенности правового регулирования, содержанием которой является перевод абстрактного содержания юридических норм на конкретный уровень, путем операции ограничения понятий (уменьшения объема понятия на основе расширения его содержания) с последующей фиксацией результатов в правовых актах³.

Полагаем, что эта деятельность может осуществляться на всех уровнях юридической практики, одним из которых является правоохрана. Применительно к нашему предмету исследования речь идет о правоприменительной конкретизации. Она имеет место относительно каждого отдельного, единичного случая правоохраны, при реализации охранительных норм в отношении конкретных субъектов охранительных отношений.

¹ См., например: *Ткачева С.Г.* Конкретизация закона и его судебное толкование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973.

² См.: *Зейдер Н.Б.* Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 92.

³ См.: *Шмелева Г.Г.* Конкретизация социалистического права как фактор совершенствования правового регулирования: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. С. 8.

Правоохранительная деятельность так или иначе связана с переводом абстрактных предписаний правовых норм в индивидуализированные предписания. Она осуществляется через уточнение и детализацию нормативных предписаний исходя из фактических обстоятельств дела с целью наиболее оптимальной, целесообразной, правильной реализации правовой охраны общественных отношений.

На основе системного и телеологического подходов предлагаем определять функцию охраны правопорядка государства как социально обусловленное, целостное, структурно и организационно оформленное направление охранительного воздействия государства на социальные отношения в целях установления и обеспечения в обществе устойчивого состояния правопорядка, состояния защищенности и безопасности личности и государства, реализуемое в правовой, организационной, идеологической и информационно-коммуникативной формах.

На основе системного метода познания возможно сделать выводы о природе и социальной ценности функции охраны правопорядка государства:

- содержание самой правоохранительной системы и ее функционально-целевой блок детерминированы уровнем общественного развития и методами государственного управления;
- функция охраны правопорядка формируется и осуществляется на основе обратного (двустороннего) влияния общественной среды и правоохранительной системы в государстве;
- при рассмотрении форм и способов реализации функции охраны правопорядка необходимо учитывать разнородность составляющих ее элементов.

Подводя итог этой части работы, отметим, что содержание функции охраны правопорядка государства гораздо богаче на практике нежели любая ее теоретическая модель. Мы рассмотрели наиболее, на наш взгляд, важные и явные ее содержательные характеристики. Все они взаимосвязаны между собой

и имеют одни и те же формы осуществления, о которых пойдет речь в следующих частях настоящего исследования. Во многом функциональная составляющая правоохранительной системы государства обусловлена целевой, а обе они – объективными условиями, в которых существует анализируемое системное образование.

ГЛАВА 2. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА ГОСУДАРСТВА

2.1. Формы реализации функции охраны правопорядка государства: понятие, классификация и соотношение со смежными категориями

В некоторых монографических исследованиях правоохранительной системы в качестве основной и практически единственной функции этого образования называется правоохранительная, связываемая главным образом с правоохранительной деятельностью¹. Нам представляется, что такой подход к рассмотрению функциональной стороны правоохранительной системы несколько односторонен и не раскрывает всей палитры воздействия правоохранительной системы на общественные отношения. Считаем, что функцию охраны правопорядка следует рассматривать не только со статической, но и с динамической стороны, охарактеризовав ее посредством анализа вопросов форм и механизма ее реализации.

Критически следует оценивать имеющуюся в теории государства и права концепцию выделения правоохранительной формы реализации для всех функций российского государства. Отметим противоречивость подобного понимания системы функционирования государства. Нам представляется более точным подход, согласно которому охрана правопорядка есть именно относительно обособленная и самостоятельная функция государства, которая имеет наряду с общими формами реализации и свои особенные, специфические формы осуществления.

Наряду с традиционно выделяемыми двумя типами форм реализации функций государства в отечественном правоведении (правовыми и организационными) надлежит рассматривать и иные их виды. Обратим внимание на необходимость дополнения отмеченного подхода выделением и

¹ См.: *Братко А.Г.* Указ. соч. С. 25-33.

промежуточной группы форм осуществления функций государства, к числу которых предлагаем относить информационно-коммуникативную, аксиологическую, интеграционно-стратегическую и ряд других. Следует присоединиться к позиции, согласно которой к правовым формам реализации функции государства (наряду с правотворческой, правоприменительной) следует причислять договорную и распорядительную. При этом подчеркнем, что в отношении функции охраны правопорядка государства доминируют правотворческая и правоприменительная формы ее осуществления. Договорная и распорядительная формы носят второстепенный, вспомогательный характер.

Особо выделим то обстоятельство, что категория «форма реализации функции охраны правопорядка государства» призвана отразить в теории внутреннюю организацию данной функции, порядок совершения внутри нее действий и операций правоохранительной направленности в купе с организационными, информационно-коммуникативными и иными мероприятиями. Одновременно не следует сложную системную форму осуществления функции охраны правопорядка государства сводить лишь к какому-либо одному средству или даже к группе средств. В подобном качестве не могут выступать взятые по отдельности убеждение и принуждение, средства идеологического воздействия, инструменты материально-технического обеспечения и т.д. Сложность и системный характер функции охраны правопорядка государства детерминирует с необходимостью и системность форм ее осуществления на практике.

С учетом изложенного предлагаем уточнить соотношение понятий «форма осуществления функции охраны правопорядка государства», «способ реализации функции охраны правопорядка государства», «средство реализации функции охраны правопорядка государства» и «структура функции охраны правопорядка государства». Способ осуществления функции охраны правопорядка государства определяется нами в качестве единого системного комплекса взаимосвязанных правовых, идеологических, информационных,

организационных и иных средств, используемых государством при осуществлении властной правоохранительной деятельности. Форма же осуществления функции охраны правопорядка государства, в свою очередь, определяется как целостная система способов и методов правоохранительной деятельности государства. Подчеркнем, что для рассматриваемой функции характерен свой специфический набор форм ее осуществления, который предопределяется преимущественно объектом, на который направлено государственно-властное воздействие в виде правопорядка и его охраны.

Представляется целесообразным и обоснованным предложение следующего теоретического алгоритма раскрытия форм реализации функции охраны правопорядка государства:

1) определение доминирующего метода деятельности государства правоохранительной направленности;

2) установление единого комплекса взаимосвязанных способов реализации функции охраны правопорядка;

3) рассмотрение отдельных наиболее значимых инструментов в рамках отдельной формы реализации функции охраны правопорядка государства.

Преимущественным методом реализации функции охраны правопорядка российским государством обозначим императивно-односторонний, поскольку именно он доминирует в ходе осуществления правоохранительной деятельности государства. Однако это не означает второстепенности использования метода убеждения в ходе реализации данной функции, напротив, совместно с методом правого стимулирования убеждение трактуется как действенный ресурс в деле установления и охраны правопорядка в обществе.

В качестве одной из специфических особенностей механизма реализации функции охраны правопорядка государством полагаем оправданным выделять в его составе значимое присутствие международно-правовой формы осуществления правоохранительной деятельности

посредством осуществления договорных отношений и взаимопомощи государств в обозначенной сфере.

В связи с этим возникает необходимость в дифференциации форм функции охраны правопорядка государства на виды или группы. Это позволило бы не только систематизировать знания о функциональном компоненте правоохранительной системы государства, но и предложить возможные пути изменения содержания конкретного направления воздействия с тем, чтобы сделать его наиболее результативным.

Однако наше исследование функции охраны правопорядка указывает не только на ее системность и сложную структуру, но и на четко выраженные устойчивые системные связи, которые характеризуют ее систему в целом, и ее подфункции. Поэтому осуществляемые государством подфункции в рамках единой функции охраны правопорядка настолько тесно переплетены и взаимосвязаны, взаимообусловлены, что разделять их формы реализации, подвергать дифференциации на основании выбранного одного или двух критериев можно лишь с определенной долей условности.

С учетом вышеизложенного мы предлагаем говорить и о формах реализации рассматриваемой функции государства, которые наиболее явные, не относя их к какой-либо классификационной группе ее подфункций. Тем не менее в их характеристиках будет просматриваться и специфика отдельных подфункций, включаемых в содержание и структуру общей функции охраны правопорядка. Полагаем, что к числу *общих форм реализации указанной функции* следует относить: аксиологическую, информационно-ориентирующую, интеграционно-стратегическую и идеологическую.

Перед рассмотрением *аксиологической формы осуществления функции правопорядка государства* представляется целесообразным и оправданным обратиться к пониманию социальной ценности. В современной философской литературе распространенным стал взгляд на ценность, как средства удовлетворения потребностей, так называемый утилитарный подход, который

позиционирует в качестве ценности все, что способно удовлетворять определенные запросы и потребности субъекта, то, что для него становится, в связи с этим полезным и необходимым.

Полагаем, что необходимость правоохранительной системы, в рамках которой осуществляется один из видов социальной деятельности – правоохранительной – «обусловлена природой человека и способом совместной жизнедеятельности людей»¹. Суть этой мысли заключается в том, что эффективная совместная деятельность людей возможна в обществе, где действуют понятные для всех правила, лежащие в основе сохранения его единства и целостности. Обязательность этих правил поведения, целостность, стабильность и устойчивость социальной системы и обеспечивается частью (разновидностью) системы управления – правоохранительной системой. Уже в этом просматривается ее аксиология.

Аксиологическая форма реализации функции государства напрямую связана с социальной ценностью государства и права, как важнейших механизмов управления обществом, целесообразного регулятора общественных отношений, средств решения задач, стоящих перед обществом и государством, обеспечения состояния защищенности личности, а также с его функциями. Право не только регулирует общественные отношения, в чем, без сомнения просматривается его полезность и необходимость, но и обеспечивает их охрану: основополагающих ценностей, свобод и прав личности, общественную безопасность и т.д. В рамках правовой охраны устанавливаются различные виды юридической ответственности, осуществляются принудительные меры предупредительного и пресекательного характера. Таким образом, право осуществляет функцию социальной ценности.

На основании или в продолжении реализации охранительной функции права развивается и охранительное отношение. Основными субъектами правоохранительных отношений являются субъекты правоохранительной

¹ Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): Автореф. дисс. ...д.ю.н. СПб., 1996. С. 15.

системы. Через них и их деятельность правоохранительная система в целом также проявляет себя как ценность и как ценность-средство воздействует на социум. Здесь воздействие правоохранительной системы на общество проявляется в ее способности выступать средством удовлетворения потребностей в безопасности и сохранении достижений культуры, системы социальных ценностей.

Основания для выделения *информационно-ориентирующей формы реализации функции охраны правопорядка* видятся нами, во-первых, в ее объективной зависимости от состояния общественных отношений в соответствующей сфере и двустороннем обмене информационными ресурсами; во-вторых, в особенностях составных элементов правоохранительной системы; в-третьих, в задачи упорядочения общественных отношений, придания им необходимой согласованности и строгого порядка.

Информационно-ориентирующая форма реализации рассматриваемой функции государства проявляется в обмене с внешней по отношению к системе среде сведениями правового характера, оказывающими влияние на последнюю и порождающими определенные сигналы и ориентиры для ее модификации.

Правоохрана в рамках механизма государства осуществляется, главным образом, путем совершения активных действий, вернее сказать, осуществления деятельности особого рода. В известной мере любая деятельность предполагает движение информации, ее сбор, обработку, оценку, использование. Без этого процесса невозможно было бы организовать целенаправленное изменение действительности, осуществлять адекватное реагирование в требующих этого ситуациях.

Информация, перефразируя В.И. Ленина, и глаза, и уши, и руки правоохранительной системы¹, информационный ресурс составляет необходимый фундамент для выработки наиболее рационального и

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 54. С. 102.

эффективного в конкретной ситуации решения и совершения социально полезных и юридически значимых действий.

Функционирование государства в сфере охраны правопорядка основано на разнонаправленном обмене информационными ресурсами – «социальная система ↔ правоохранительная система». Понятно, что правоохранительная система действует, получая определенную информацию о состоянии правопорядка, правах и свободах граждан, о механизме их реализации сбоях в этом процессе и т.д. Здесь же возникает вопрос несколько иного содержания: каким образом и какую информацию правоохранительная система направляет в социальную среду и как эта информация влияет на нее? Ответив на него, мы и охарактеризуем информационно-ориентирующую форму реализации функции охраны правопорядка государства.

Предметом обработки, формирования и трансляции в рамках информационно-ориентирующей формы реализации функции охраны правопорядка являются сведения государственно-правового характера, т.е. те, которые формируются в юридической сфере, в ее подсистемах и элементах, способные отражать ее состояние, проблемы, возможные пути развития негативных или позитивных процессов.

Функционирование правоохранительной системы построено на получении ею данных о состоянии сферы охраны правопорядка, среди которых детерминирующими являются данные о совершении правонарушений или об угрозе их совершения. Как раз они и являются своего рода запускающим механизмом реализации анализируемой функции. Поэтому осуществляемая правоохрана, как правило, имеет правоприменительную форму, в рамках которой накапливается определенный опыт, практика и информация о них, идущая за пределы правоохранительной системы.

Информация правоохранительной системы представляет собой совокупность различных сведений и данных, о явлениях и компонентах самой правоохранительной системы, о событиях и проблемах, имеющих отношения к

обеспечению и охране правовых ценностей, о состоянии их защищенности, о практике правоохраны, результатах принимаемых мер охранительного и обеспечительного характера.

Указанные сведения способны оказывать влияние на иные виды юридической деятельности. Так, они формируют представления правотворческих субъектов о достоинствах и недостатках их деятельности, практике реализации издаваемых ими норм, их качестве, отношениях, пробелах и коллизиях, эффективности правового регулирования соответствующих отношений и т.д. В этом случае правоохранительная система ориентирует правотворческих субъектов на издание необходимых нормативных правовых актов, исключение коллизионности действующих, исправление и дополнение их текстов и т.п.

В частности, сведения о практике и состоянии правоохраны общественной безопасности и общественного порядка в связи с участвовавшими актами экстремистской и террористической направленности, стали одним из оснований внесения соответствующих изменений в уголовное законодательство, ужесточающих наказание за указанные виды преступлений¹. Кроме этого, изменения законодательства коснулись и деятельности правоохранительных структур, на которые возложены дополнительные обязанности, закреплены новые формы их взаимодействия и т.д.

Практика реализации правовых норм субъектами правоохранительной деятельности оказывает влияние на деятельность иных правоприменителей и граждан. Большое значение среди потока правоохранительной информации имеют данные о судебной практике охраны общественных отношений. Объясняется это и особой ролью суда в системе правоохранительных органов, и предоставленной законодательством возможностью обобщать результаты деятельности, выражая их в правовых актах (постановлениях пленумов высших судебных инстанций). Несмотря на то, что они не имеют общеобязательной

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 677

силы, юридическая жизнь делает их основными ориентирами в решении вопросов, по которым произведены подобные обобщения.

Завершая разговор об информационно-ориентирующей форме реализации функции охраны правопорядка государством, можно указать, что она основана на формировании и отражении практики, складывающейся в сфере правоохраны, и способности транслировать ее за пределы самой системы государственного управления.

Интеграционно-стратегическая форма реализации функции охраны правопорядка непосредственно предопределена целями, стоящими перед государством. Достижение выделенных нами ранее целей возможно в условиях, когда система правоохраны работает как отлаженный механизм, установлена тесная взаимосвязь всех ее элементов, имеется в распоряжении набор адекватных представляемому идеальному результату и реально сложившейся ситуации средств и других сопутствующих факторов. Важным среди этого ряда факторов является позиция, активность всего общества в сфере правоохраны.

Безусловно, здесь не идет и не может идти речь о том, чтобы «разгрузить» правоохранительную систему, а наоборот, указать на ее особую роль в решении задач по обеспечению состояния защищенности общественных отношений. И эта роль связана с осуществлением рассматриваемой функции государства в интеграционно-стратегической форме.

Как уже было отмечено, стабильность в обществе – цель всего общества в целом. На решение этой задачи направлены усилия не только системы правоохраны, но и иных социальных систем (культурной, политической, СМИ, конфессиональной и т.д.). Все они, так или иначе, вовлечены в сферу правоохраны, и каждая в определенной степени участвует в ее осуществлении. В связи с этим наибольший результат может быть достигнут только на основе объединения усилий и государственных структур, и структур гражданского общества. Правоохранительная система и является той платформой, где осуществляется интеграция возможностей различных субъектов для

достижения целей правоохраны. Она объединяет, вырабатывает критерии и ориентиры деятельности заинтересованных субъектов, придает ей целенаправленный характер, необходимое единство и единообразие. В частности, именно в рамках этой функции выстраивается взаимодействие правоохранительных органов с субъектами гражданского общества, такими как казачество, религиозные организации и другие.

Интеграционно-стратегическая форма реализации функции охраны правопорядка выражается еще и в том, что, имея колоссальный опыт и практику осуществления правоохраны на различных направлениях, возможности критически и объективно оценивать сложившуюся ситуацию, правоохранительная система государства является источником формирования приоритетных направлений развития системы правоохраны и ее правового регулирования, субъектом определения стратегии развития охраны правопорядка в стране.

Идеологическая форма реализации функции охраны правопорядка также занимает большой удельный вес. Связано это со значением правового воспитания в общественной жизни и с последними общими тенденциями деятельности государства в указанной сфере. Правовое воспитание трактуется нами в рамках данной работы как процесс воздействия на сознание граждан, их групп и объединений в целях формирования у них устойчивых установок о необходимости и целесообразности правомерного поведения, уважения к праву и закону, о восприятии правопорядка в качестве значимой социальной ценности, а также в целях повышения их правовой культуры и социально-правовой активности.

В современном российском обществе правовое воспитание приобретает все более важное общегосударственное значение, от него в прямой зависимости находятся многие процессы и явления. Так, установление и обеспечение устойчивого состояния правопорядка в обществе, укрепление режима законности и национального согласия, реализация идеи верховенства закона,

приоритет прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности требуют более интенсивного использования идеологической формы реализации функции охраны правопорядка. Для этой цели на федеральном уровне еще в 2011 году были приняты и утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее Основы)¹, в которых определяются принципы, цели, содержание, основные направления государственной политики в сфере правового воспитания, и в которых имеются положения, дающие основания утверждать, что правоохранительная система участвует в указанной деятельности и осуществляет правовоспитательную функцию.

В Основах названы факторы, от которых зависит уровень правосознания и правовой культуры граждан, а также цели и мероприятия, направленные на повышение правовой грамотности населения России. Среди таких мероприятий указаны совершенствование деятельности самих правоохранительных органов, призванной обеспечивать режим законности и охрану правопорядка, а также повышение уровня правосознания государственных и муниципальных служащих.

Основы, а также и нормативные акты субъектов Российской Федерации определяют и средства идеологической формы реализации функции охраны правопорядка государства, которыми являются правовая пропаганда и правовое обучение², разработка и реализация программ участия правоохранительных органов в лекционной и консультационной работе по продвижению знаний о праве и государстве, ценности законопослушного поведения и возможных формах участия граждан и их объединений в процессе содействия обеспечения правопорядка в обществе. Средством данной формы реализации функции

¹ См.: Указ Президента РФ от 28.04.2011. № Пр-1168 // Российская газета. № 151. 14.07.2011.

² См.: Закон Саратовской области от 29.12.2006 № 154-ЗСО (ред. от 25.02.2009) «О профилактике правонарушений в Саратовской области» // Саратовская областная газета. № 10(1784). 23.01.2007.

государства выступает и апробация новых инструментов участия сотрудников правоохранительных органов в распространении юридического знания, в профилактике различного рода правонарушений. Не менее значимым ресурсом выступает и демонстрация правоохранительными органами положительного опыта их работа в различных сферах охраны правопорядка.

Практическим содержанием идеологической формы реализации функции охраны правопорядка является деятельность правоохранительных органов, в первую очередь, судебных по правовой пропаганде и просвещению. Правовая пропаганда, осуществляемая органами судебной власти, может быть устной, письменной, процессуальной, непроцессуальной, в судебном процессе и за его пределами, посредством СМИ, интернет-порталов, стендовой информации и т.д.

Наибольшие возможности органов правосудия по правовому воспитанию проявляются в рамках судопроизводства. Разрешаемые судами споры многогранны и касаются большинства сфер жизни, затрагивают наиболее острые интересы людей и связаны с их эмоциональным уровнем: чувствами, волнениями, переживаниями. Поэтому профессиональное судебное разбирательство, мотивированное решение по делу оказывают значительное впечатление и воспитательное влияние на всех участников процесса, присутствующих граждан.

Большое воспитательное значение имеют выездные судебные заседания. Правда практика их в последнее время сократилась, что требует ее в известном смысле реанимирования.

На повышение правосознания граждан значительное влияние оказывает открытое разбирательство дел в суде, которое создает условия для непосредственного ознакомления с деятельностью суда, обсуждения его действий и решений, позволяет гражданам получать необходимые знания о праве.

Следует согласиться с авторами статьи «О необходимости правовой пропаганды в гражданском процессе: теоретико-прикладной анализ»¹, что огромное значение в правовоспитании имеет личность судьи и все участников, имеющих профессиональную подготовку – соблюдение этических норм и правил адвокатами (судебными представителями), прокурорами, чей особый правовой статус сам по себе должен гарантировать высокий уровень гражданского долга, соблюдение морально-этических принципов их деятельности. Кроме этого, важным в решении задач правового воспитания является подведение итога судебному разбирательству после оглашения итогового акта правосудия, формулирование выводов относительно поведения участников процесса, акцент на моральных ценностях, затронутых при рассмотрении конкретного дела.

¹ См.: *Тогузаева Е.Н., Зарубина М.Н.* О необходимости правовой пропаганды в гражданском процессе: теоретико-прикладной анализ // Вестник гражданского процесса. 2013. № 6. С. 29-46.

2.2. Субъекты и участники реализации функции охраны правопорядка государства

Характеристика форм реализации функции охраны правопорядка подчинена схеме, описанной в предыдущем параграфе. Согласно ей первым компонентом исследуемой системы выступает системно-элементный, который включает в себя субъектов правоохранительной деятельности.

Последняя осуществляется государством, а негосударственные субъекты лишь участвуют в ее реализации. Государство организует правоохранительную систему и создает нормативную правовую основу для ее деятельности посредством правотворчества. В ходе раскрытия форм реализации функции охраны правопорядка особое значение следует отводить ее субъектному составу. В отечественной юридической литературе традиционно признаются в качестве таковых правоохранительные органы. Однако в теории государства и права и отраслевых юридических науках вопрос о понятии правоохранительных органов остается по-прежнему весьма дискуссионным.

Несмотря на использование понятия «правоохранительные органы» в научных изданиях и законодательстве, четких критериев отнесения органов государства к правоохранительным, а, стало быть, и их исчерпывающего перечня по настоящий момент не удается обнаружить.

Так, традиционной можно считать точку зрения, согласно которой в число правоохранительных органов государства следует включать органы прокуратуры, суды, министерство внутренних дел, полицию, министерство юстиции, таможенную службу и ее органы, а также иные органы государственной власти. Отдельные исследователи предлагают относить к ним и ряд общественных организаций, занимающихся, по их мнению, осуществлением правоохранительной деятельностью (имеются ввиду нотариат и адвокатура)¹.

¹ См.: *Гриненко А.В., Жариков Ю.С.* Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник. М., 2004.

В этой связи также заслуживает внимания позиция Е.Л. Патрашко, который предложил следующий перечень правоохранительных органов, включив в него: Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральную миграционную службу; Федеральную службу безопасности Российской Федерации; Федеральную службу Российской Федерации по контролю над оборотом наркотиков; Федеральную службу судебных приставов и Федеральную службу исполнения наказаний, находящиеся в ведении Министерства юстиции Российской Федерации; Федеральную противопожарную службу, находящуюся в составе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральную таможенную службу, а также Прокуратуру Российской Федерации¹.

Есть даже авторы, которые не приемлют термина из-за его собирательного характера и фактически предлагают отказаться от его использования. Например, К.С. Бельский в качестве альтернативы рассматривает термин «полицейские органы», осуществляющие соответственно «полицейскую деятельность». К таким органам относятся органы общей полиции (органы внутренних дел); органы специализированной полиции в виде таможенных органов; органы специальных служб (например, Федеральной службы охраны, Федеральной службы безопасности и Службы внешней разведки)².

Не решает проблемы и действующее российское законодательство, оно не определяет ни содержание понятия, ни структуру, ни критерии отнесения, ни перечень правоохранительных органов, хотя широко использует это понятие.

Так, Конституция РФ, определяя направления совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации, относит к нему регулирование кадровой политики судебных и правоохранительных органов; адвокатуры,

¹ См.: Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

² См.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004. С. 40-46.

нотариата. Из такой формулировки совсем не следует, что есть правоохранительные органы. Более того, не понятно, какой критерий положен в основу помещения адвокатуры и нотариата в один блок с правоохранительными органами, но прокуратура при этом располагается в главе, посвященной судебной власти. Получается, что адвокатура в большей степени правоохранительный орган, чем прокуратура. Кроме основного закона государства и другие нормативные правовые акты также применяют термин «правоохранительные органы»¹.

Отчасти ответ на вопрос о том, какие органы являются правоохранительными, может дать анализ содержания некоторых нормативных правовых актов. Например, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» возлагает на органы прокуратуры координацию деятельности по борьбе с преступностью. В ст. 8 закрепляется положение, согласно которому Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

¹ См., например: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 677; Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5116; Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2021. № (часть I). Ст. 56; Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4200; Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 10.11.2020 г.) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4713; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7264; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7264; Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019 г.) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; СЗ РФ. 2020. № 1 (часть I). Ст. 7 и др.

В данном случае закон называет некоторые правоохранительные органы, но перечень их оставляет открытым. Такая формулировка закона оставляет широкий простор в определении правоохранительных органов.

Перечисление правоохранительных органов обнаруживается в Федеральном законе от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»¹. Одним из объектов бюджетных ассигнований на 2012 год по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета называется национальная безопасность и правоохранительная деятельность. Привязка бюджетных отчислений происходит к государственным органам, обеспечивающим национальную безопасность и осуществляющим правоохранительную деятельность. К таковым отнесены Прокуратура РФ, Органы внутренних дел, Внутренние войска, Органы юстиции, Органы системы исполнения наказаний, Органы безопасности, Органы пограничной службы, Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, МЧС РФ, Служба пожарной безопасности, Миграционная служба.

Анализ указанного списка также не дает четкого представления по интересующему нас вопросу и не может быть взят за основу в нашем исследовании. Во-первых, потому, что само название раздела расходов «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» указывает на две группы органов, объединенных в нем. Во-вторых, не понятно, почему некоторые органы, непосредственно осуществляющие правоохрану, не упоминаются в Законе? Речь идет, в частности, о Следственном комитете РФ и органах таможенной службы. В-третьих, вряд ли в настоящее время можно вообще сформировать и нормативно закрепить перечень правоохранительных органов, когда решение важных и острых задач зачастую решается путем создания новых подразделений или органов, в т.ч. и осуществляющих

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7049 (прил. 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41).

правоохранительную деятельность. Причем правоохранительные структуры появляются в системе государственных органов, имеющих иное предназначение, чем правоохрана.

Речь идет о созданной в конце января 2014 в соответствии с Федеральным законом¹ военной полиции, которая входит в состав Вооруженных Сил России и руководство которой осуществляет Министр обороны страны. Основными направлениями деятельности военной полиции являются защита жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах Российской Федерации, противодействие преступности, обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, а также в пределах своей компетенции - защита других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Для решения задач, возложенных на военную полицию, ей предоставлено право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, специальные средства, огнестрельное оружие, боевую и специальную технику в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевоинскими уставами Вооруженных сил Российской Федерации и уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

В сложившейся ситуации, когда в законодательстве нет четкого понимания вопроса отнесения того или иного государственного органа к правоохранительному, одним из вариантов его решения является не создание списка таких структур, а выработка *критериев определения правоохранительных органов*. Надо сказать, что мы не первые, кто ставит эту проблему. В специальной литературе попытка формулирования таких

¹ Федеральный закон от 03.02.2014 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» // Официальный Интернет-портал правовой информации / <http://pravo.gov.ru> (дата доступа 10.11.2021 г.).

критериев делалась неоднократно и связывалась с *функциональной характеристикой конкретного органа*. Мы считаем такую позицию верной и единственной, позволяющей получить определенный результат.

Действительно, только выполнение государственным органом постоянно или по специальному полномочию функции охраны правопорядка может стать основанием отнесения его к правоохранительному органу. Одним из выражений охраны является осуществление правосудия. Поэтому мы убеждены, что суд выступает одним из таких органов, хотя и имеет особый статус среди всей системы правоохранительных органов. Без вмешательства суда невозможно осуществлять охрану правопорядка в полном смысле этого слова.

Функциональный критерий в совокупности с объектом правоохранительной системы позволяет свести к минимуму тенденцию включения в систему правоохранительных органов структур, для которых свойственно обеспечение национальной безопасности страны с присущими ей мерами по предотвращению политических, экономических, военных и иных угроз. Все-таки правоохранительные органы непосредственно ориентированы на охрану правопорядка и правовой системы.

Думается, что функциональный подход к определению перечня правоохранительных органов должен стать основным. Выделение всех перечисленных функций, так или иначе, является результатом обобщения положений законодательства о соответствующих органах. В связи с этим мы предлагаем дополнительный критерий определения органа в качестве правоохранительного и видим таковым особый вид службы – правоохранительной службы, который, к сожалению, был выведен из общей системы государственной службы законодателем¹. В качестве доктринального понятия предлагаем трактовать правоохранительную службу как вид федеральной государственной службы, представляющей собой

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 1. Ст. 31.

профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому в положении о конкретном государственном органе при определении его компетенции необходимо указывать на функции, которые он выполняет и форму деятельности служащих этого органа, т.е. на вид государственной службы. Совокупность двух выделенных критериев станет основой отнесения государственной структуры к правоохранительным органам.

Таким образом, правоохранительный орган, наряду с общими для всех государственных органов признаками, имеет специфические, такие как:

1. осуществляет в качестве основной или специальной одну из подфункций общей функции охраны правопорядка;

2. сотрудники этих органов находятся на государственной службе, имеющей правоохранительную направленность;

3. основной формой воздействия этих органов является принуждение (за исключением Конституционного Суда РФ).

Правоохранительный орган — это относительно самостоятельное подразделение механизма государства, создаваемое в установленном законом порядке, обладающее свойственной ему структурой, осуществляющее одну из подфункций охраны правопорядка или их группу преимущественно посредством принуждения, служащие которого находятся на государственной службе, имеющей правоохранительную направленность.

Еще раз укажем на принципиальное замечание о том, что для государства функция охраны правопорядка является одной из ведущих, и основное бремя правоохраны несет тоже государство в лице своих органов. Однако характеристика форм и субъектов реализации рассматриваемой функции государства была бы неполной, если не уделить внимание

«негосударственным» участникам правоохранительной деятельности. Для определения негосударственных организаций в качестве участников (повторимся, но не субъектов) реализации функции охраны правопорядка вполне подходит описанный выше функциональный критерий с некоторыми оговорками.

Во-первых, если правоохранительные органы государства в своей деятельности ориентированы на обеспечение общего и государственного интереса, то негосударственные структуры правоохраны – на права и интересы частных лиц. Во-вторых, негосударственные участники реализации функции охраны правопорядка чаще всего не могут самостоятельно, автономно, без участия государства обеспечить охрану прав и интересов нуждающихся в этом лиц. Компетенция, которой они наделены, позволяет им предотвращать нарушения, отслеживать их и предпринимать меры к устранению нарушений и их последствий, обращаясь при этом в государственные органы, полномочные разрешать ситуацию окончательно.

С учетом предназначения и функциональных особенностей к негосударственным участникам реализации функции охраны правопорядка можно, в частности, отнести адвокатуру, нотариат, частные охранные предприятия, общественные палаты, третейские суды, профсоюзы, общества защиты прав потребителей и др. В рамках данной работы не стоит задача проанализировать деятельность каждого из названных субъектов. Однако перед тем, как дать общую характеристику их деятельности, кратко остановимся на некоторых из них.

Конституция РФ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. Под адвокатской деятельностью следует понимать оказываемую квалифицированную юридическую помощь, которая предоставляется на профессиональной основе субъектами, обладающими статусом адвоката в порядке, приобретенном в соответствии с

законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав и содействия в обеспечении доступа к правосудию¹.

Адвокатура в соответствии с действующим российским законодательством не входит в систему органов государственной власти и местного самоуправления, является самостоятельным институтом гражданского общества. В связи с этим справедлив вывод И.С. Долгошеева о том, что адвокатура включена в механизм социального контроля над деятельностью государства².

Содержание адвокатской деятельности заключается в эффективном профессионально-правовом общественном надзоре за соблюдением государством (в том числе судебной системой) прав конкретного гражданина и юридических лиц в публичных спорах с органами власти; целью - отсутствие нарушений конституционных прав и свобод человека; задачей - обеспечение гарантирования конституционных прав и свобод человека и общества системой публичной власти³.

Особое значение деятельность адвокатов имеет в уголовном процессе⁴.

Будучи составной частью правоохранительной системы Российской Федерации, адвокатура осуществляет двуединую публичную роль. С одной стороны, она есть специфический правоохранительный орган, что и предопределяет ее правоохранную роль. С другой стороны, адвокатура осуществляет социальный контроль в сфере различных видов судопроизводства

¹См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 12.12.2021 г.)

² См.: *Долгошеев И.С.* Адвокатура как субъект правоотношений. Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 8.

³ См.: *Либанова С.Э.* Триединство статусов российской адвокатуры // Адвокат. 2011. № 5. СПС «консультантПлюс».

⁴ См., например: *Стецовский Ю.И.* Адвокат в уголовном судопроизводстве. М., 1972; *Лубшев Ю.* Адвокат в уголовном деле. М., 1999 и др.

и правосудия, т.е. в сфере функционирования третьей власти, ее институтов и органов¹.

Нотариат (частный нотариат) в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, другими нормативными правовыми актами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем нотариальных действий от имени Российской Федерации². Защита прав заинтересованных лиц органами нотариата имеет превентивный характер, осуществляется, когда спор еще не возник. Такая защита как раз исключает споры в последующем и служит надежной преградой от злоупотреблений со стороны недобросовестных участников гражданского оборота. «Выполняя публичную функцию, направленную на охрану и защиту субъективных прав граждан и юридических лиц, нотариат принятыми актами закрепляет известные права и обязанности и ограждает их от нарушений в перспективе»³.

Вывод о правоохранительном характере деятельности нотариата следует не только из анализа федеративного законодательства, но и некоторых актов субъектов РФ. Так, Закон Смоленской области «О нотариате» устанавливает его задачи: 1) защита гарантированных Конституцией РФ имущественных и неимущественных прав граждан и юридических лиц; 2) укрепление законности; 3) предотвращение правонарушений в сфере имущественных и неимущественных прав граждан и юридических лиц путем правильного и

¹ См.: *Мартыничук Е.Г.* Публичная роль адвокатуры и ролевые функции адвоката в состязательном уголовном процессе: теория, закон, совершенствование правовых регламентаций // *Адвокатская практика.* 2010. № 4. СПС «КонсультантПлюс.

² См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 (ред. от 2 июля 2021 г.) // *Ведомости СНД и ВС РФ.* 1993. № 10. Ст. 357; СЗ РФ. 2021. № 50. Ст. 7347.

³ *Богатырев В.Н.* Правоохранительная политика нотариата в Российской Федерации // *Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики.* Тамбов, 2010. С. 161-162.

своевременного совершения предусмотренных законом нотариальных действий¹.

Современное российское законодательство допускает возможность защиты нарушенных или оспариваемых прав в различных формах. Третейское судопроизводство – альтернативный способ разрешения возникшего спора и защиты гражданских прав.

Порядок образования, деятельности, полномочия третейских судов устанавливаются Федеральным законом от 24.07.2002. № 102-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О третейских судах в Российской Федерации»². Третейский суд – постоянно действующий третейский суд или третейский суд, образованный сторонами для решения конкретного спора. Законом прямо предусмотрен запрет создания третейских судов при государственных органах власти. При этом третейские суды входят в перечень органов, осуществляющих судебную защиту гражданских прав, наряду с судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Таким образом, статус решений третейского суда не уступает статусу решений государственных судов

Возможность участников конкретного правоотношения самостоятельно, независимо от государства, создать судебный орган, который будет рассматривать возникший между ними спор, допустима лишь в частноправовых отношениях и предопределена их особой юридической природой как отношений юридически равноправных частных собственников имущества, строящих свои связи на началах инициативы и диспозитивности в распоряжении принадлежащими им правами.

Анализ действующего законодательства и деятельности *негосударственных организаций, участвующих в реализации функции охраны правопорядка государства*, позволяет выделить следующие их *особенности*:

¹ См.: Закон Смоленской области от 12.01.1999 N 1-з (ред. от 31.03.2008) «О нотариате» // <http://www.cfo-info.com/okrug12e/rajonps/read7xjxec.htm>

² См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019; СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8074

1) практически все негосударственные участники реализации функции охраны правопорядка являются важнейшими институтами гражданского общества;

2) законодательство предусматривает различные организационно-правовые формы осуществления функции охраны правопорядка негосударственными субъектами;

3) деятельность негосударственных субъектов правоохраны осуществляется публично, но направлена, в первую очередь, на защиту и охрану частного интереса;

4) деятельность негосударственных субъектов по реализации функции охраны правопорядка сводится главным образом к контролю над государственными органами власти, оказанию квалифицированной юридической помощи, участию в судебных заседаниях и разрешению гражданско-правовых споров, совместному с правоохранительными органами обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

2.3. Деятельностный, нормативный и коммуникативный компоненты механизма реализации функции охраны правопорядка государства

Значимой составляющей системно-элементного содержания форм реализации функции охраны правопорядка государства является деятельность соответствующих субъектов правоохраны. Ее характеристика представляется весьма важной, поскольку правоохрана рассматривается в качестве функции системы, а деятельность выступает формой ее выражения. Только деятельность может показать динамическую сторону и функциональные связи какого-либо органа.

Деятельность – сложное явление и представляет собой специфическую форму активного поведения и отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование в интересах людей¹. Содержание понятия деятельности включает несколько элементов: цель; субъект; объект; инструментальную составляющую (средства, методы и способы); процесс деятельности – совокупность актов поведения и этапов их совершения.

Форма осуществления функции охраны правопорядка предполагает деятельность, которая влечет юридические последствия. *Правоохранительная деятельность* как элемент формы реализации функции охраны правопорядка – это опосредуемая правом и осуществляемая на его принципах в процедурно-процессуальных формах, целенаправленная, интеллектуально-волевая, управленческая деятельность компетентных субъектов, направленная на обеспечение состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности от возможных нарушений права и правопорядка путем использования юридических и организационных способов, средств и гарантий.

¹ Философский энциклопедический словарь. 2-е издание. М., 1989. С. 160.

Основными признаками правоохранительной деятельности, по нашему мнению, являются:

1) она выступает формой осуществления функции охраны правопорядка и выражается в следующих видах: осуществление правосудия; контроль и надзор; охрана общественного порядка; защита прав и свобод человека и гражданина; раскрытие и расследование преступлений; привлечение к юридической ответственности; исполнение уголовных и административных наказаний; восстановление нарушенных прав;

2) ее субъектами являются правоохранительные органы государства, за которыми действующим законодательством закрепляется функция правоохраны, а участниками - негосударственные субъекты (адвокатура, нотариат, общественные советы при правоохранительных органах);

3) в качестве объекта воздействия правоохранительной деятельности выступают правопорядок и общественный порядок;

4) цель правоохранительной деятельности – обеспечение состояния защищенности и безопасности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности;

5) поскольку большая часть правоохранительной деятельности выпадает на соответствующие государственные органы, постольку ее инструментальной важнейшей составляющей выступают меры принуждения наряду со средствами убеждения;

6) правоохранительная деятельность осуществляется преимущественно в форме правоприменения и поэтому имеет процедурно-процессуальный характер. Поскольку правоохранительная деятельность связана с возможностью ограничения прав и свобод человека, постольку она осуществляется в процессуальной форме. Правовая процедура – порядок, последовательность совершения юридически значимых действий, направленных на достижение определенного результата. Это позволяет говорить о ней как о гарантии соблюдения прав и свобод граждан и требований закона;

7) правоохранительная деятельность составляет содержание правоохранительной службы.

Далее представляется необходимым проанализировать *нормативно-правовую основу реализации функции охраны правопорядка*, которая играет роль фундамента, связующего все иные компоненты правоохранительной системы государства, определяет порядок создания и деятельности правоохранительных органов. Нормативная основа реализации функции охраны правопорядка представляет собой единый межотраслевой законодательный массив, объединяющий нормы значительного числа отраслей российского права.

В юридической литературе имеет место быть различный подход к определению нормативной правовой основы реализации функции охраны правопорядка. Так, А.Г. Братко видит в ней только нормы права, регламентирующие отношения, возникающие в сфере правоохраны¹. Более широкое представление нормативной основы правоохранительной системы позволяет включать в нее структурированные и являющиеся частью российского законодательства правовые нормы по обеспечению правоохраны; правовые акты, регулирующие деятельность правоохранительных органов; нормы процессуального характера. Все это в совокупности называется правовым компонентом (правовой формой) реализации функции охраны правопорядка, куда наряду с отмеченной нормативной основой, входят правовые гарантии и юридическая практика².

Такая трактовка одной из подсистем механизма реализации функции охраны правопорядка государства заслуживает внимания и имеет право на существование. Однако, на наш взгляд, она несколько не доработана автором, что вызывает некоторые нарекания. В частности, во-первых, представляются не совсем удачными используемые формулировки. Называя одну из составляющих механизма реализации функции охраны правопорядка правовым

¹ См.: Братко А.Г. Указ. соч. С. 183-196.

² См.: Правкин И.В. Указ. соч. С. 41.

компонентом, автор будто допускает существование в ней чего-то неправового и противопоставляет их. Во-вторых, правовые гарантии и средства имеют нормативную формализацию, закрепление в праве, а потому составляют совокупность правовых норм. Более того, если гарантии и средства не находят отражение в праве, они не могут считаться правовыми и выполнять регулятивное и обеспечительное значение. В-третьих, юридическая практика логичнее и уместнее смотрится в деятельностном элементе, поскольку представляет собой единство деятельности, результата и опыта. В-четвертых, не совсем корректно определена непосредственно нормативная основа, в которой объединяются различные по природе явления (нормы и акты). Одновременно возникает вопрос о целесообразности выделения актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, поскольку они могут и содержат нормы по обеспечению правоохраны и процессуальные нормы.

В связи с изложенным, считаем правильнее в качестве нормативной основы механизма реализации функции охраны правопорядка рассматривать единый межотраслевой комплекс правовых норм, именуя его законодательным массивом.

Отметим, что нормативная основа правоохранительной системы довольно многообразна и многовариантна. Считать, что правила поведения, регламентирующие связи и отношения внутри правоохранительной системы государства, носят охранительный характер, ошибочно. Хотя, несомненно, именно охранительные нормы преобладают в силу особенностей изучаемого объекта, его целей, задач и функций. При этом нужно иметь в виду, что охранительные нормы представлены в каждой отрасли права, поэтому в законодательном массиве как нормативной основе реализации функции охраны правопорядка представлены не только отрасли и институты, охранительная направленность которых доминирует.

Сложность и многоаспектность внутрисистемных связей обуславливает и различный характер данного законодательного массива. Так, все это многообразие представлено помимо охранительных норм, нормами-принципами, учредительными и регулятивными нормативными правовыми предписаниями.

Нормы-принципы, являющиеся предельно абстрактными по своему содержанию, выступают отправными началами правоохранительной деятельности. По системе нормативно закреплённых принципов можно оценивать уровень развития правоохранительной системы, определить ее тип и систему ценностей, на первоочередную охрану которой она нацелена.

Нормы учредительного характера содержатся в законах и положениях, которыми учреждаются правоохранительные органы или иные негосударственные структуры, осуществляющие функцию правоохраны.

Регулятивные нормы устанавливают права и обязанности субъектов правоохранительных отношений, регламентируют процесс реализации функции охраны правопорядка, отношения по взаимодействию в ходе осуществления данной функции.

Особое значение имеют процессуальные нормы. Осуществляемая чаще всего в форме правоприменения правоохранительная деятельность, связанная с реализацией принудительных мер, имеет процессуальный характер. Четко установленные правовыми нормами процедуры являются гарантиями соблюдения прав и свобод граждан, законности осуществления правоохраны. Этим и предопределяется значение процессуальных норм в нормативной составляющей правоохранительной системы.

Завершая характеристику нормативной составляющей системно-элементного компонента правоохранительной системы, необходимо указать на то, что нормы содержатся в актах различных по юридической силе и по уровню публичной власти (федеральных, региональных актах, актах органов местного самоуправления). Такая ситуация требует грамотного, качественного с точки

зрения технического оформления актов правотворчества, поскольку единство и непротиворечивость нормативной правовой основы – залог эффективности реализации функции охраны правопорядка государства.

Надо отметить, что юридические нормы являются и объектом правоохранительной деятельности. Они в числе иных явлений правовой системы нуждаются в охране. Но, с другой стороны, правовые нормы регламентируют деятельность субъектов правоохраны, и здесь они являются составной частью правоохранительной системы. Поэтому можно говорить о том, что через нормы устанавливается связь правоохранительной системы государства с внешней средой, что является одной из характеристик любой системы.

Коммуникативная составляющая механизма реализации функции охраны правопорядка государства представлена особым типом правовых отношений. Следует отметить, что ряд авторов при определении форм реализации функции охраны правопорядка отношения вообще не рассматривают¹. Чаще все же наоборот. Поскольку отношения возникают в процессе правовой охраны, в случае необходимости реагирования на различного рода правовые аномалии в общественных отношениях путем применения мер принудительного воздействия в целях преодоления последствий этих аномалий, постольку их принято считать охранительными.

На наш взгляд, такой подход к определению системно-коммуникативного компонента форм реализации функции охраны правопорядка государства требует уточнения. Во-первых, многообразие и различный характер правовых норм, входящих в нормативно-правовую основу реализации отмеченной функции государства, порождает правовые отношения различного характера, в т.ч. и регулятивные. Например, нормы, регламентирующие права и обязанности правоохранительного органа, устанавливающие его компетенцию, регулируют отношения, которые

¹ См., например: *Правкин И.В.* Указ. соч. С. 110.

непосредственно охранительными не являются, но занимают свое место в составе правоохранительной системы. Во-вторых, свойство единства правоохранительной системы требует взаимодействия между субъектами правоохранительной деятельности, которое также регламентируется нормами. Последние также входят в качестве нормативной составляющей в механизм реализации функции охраны правопорядка государства.

На этом основании сделаем предположение о том, что в правоохранительную систему в качестве ее элемента входят отношения, как охранительного, так и регулятивного характера, среди которых выделяются небольшие группы. Поэтому для удобства и обобщения знаний о коммуникативном компоненте форм реализации функции охраны правопорядка предлагаем говорить о типах и видах правоотношений. При этом типами обозначим как раз отношения охранительной и регулятивной направленности, а видами – обособленные группы отношений внутри каждого типа.

Охранительный тип отношений представлен двумя группами отношений: общими и конкретными охранительными отношениями.

Выделение *общих охранительных отношений* обусловлено использованием запрета, как одного из трех способов правового регулирования. Установленные запреты реализуются в рамках особых (общих) правоотношений, которые возникают как связь между государством, установившем запрещающую норму и требующим от всех ее неукоснительного соблюдения, и гражданами, выполняющими обязанность по соблюдению запрета, но в свою очередь, имеющими право потребовать от государства обеспечения условий выполнения этих запретов. Такая связь актуализируется в условиях правового государства, когда именно общие охранительные отношения должны стать приоритетными в механизме правоохраны.

Кроме этого, общие охранительные отношения выводят нас на теоретические рассуждения о понятии и содержании охраны правопорядка. Если охрана существует всегда с момента установления нормы права и

правопорядка, независимо от факта правонарушения, имманентна правовым отношениям, значит, она и должна существовать в рамках общих охранительных отношений.

Главными чертами общего охранительного отношения являются, пожалуй, две: а) для их возникновения не требуется юридического факта – правонарушения, достаточно наличия запрета, порождающего правовую связь между государством и гражданами¹; б) в рамках такого правоотношения реализуется только диспозиция запрещающей нормы.

В случае нарушения правового предписания (и запрещающей, и обязывающей, и управомочивающей нормы) возникает *конкретное охранительное отношение*. Такое отношение индивидуально и конкретно, возникает между компетентными органами государства и лицом, совершившим правонарушение. Именно в его рамках осуществляется государственное принуждение и реализуется юридическая ответственность. В отличие от общего охранительного правоотношения для возникновения конкретного требуется юридический факт – правонарушение; в них реализуются санкции запрещающих норм, диспозиции управомочивающих и обязывающих норм.

Регулятивный тип правовых отношений применительно к структуре и содержанию форм реализации функции охраны правопорядка государства в юридической литературе не рассматривался, с чем мы не согласны. Считаем, что указанная функция государства не может быть реализована без должной регламентации связей внутри нее самой. Отказ регулятивным отношениям во включении их в структуру и содержание форм реализации функции охраны правопорядка – признание факта исключения ее и внутрисистемных связей из правового поля, что само по себе ошибочно.

Полагаем, что регулятивные отношения в механизме реализации функции охраны правопорядка государства можно условно разделить на две группы. Первая – назовем их *учредительно-компетенционными*, - отношения

¹ См.: *Радько Т.Н.* О роли запретов в правовом регулировании // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1969. Вып. 1. С. 96.

по поводу учреждения, определения статуса, компетенции, управления субъектами правоохранительной деятельности, регламентации этой деятельности.

Возможность вести речь о второй группе регулятивных отношений – обозначим их *консенсуально-регулятивными* – связывается нами с необходимостью и важностью установления взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами осуществления правоохранительной деятельности. Они отличны от первой группы и непосредственно демонстрируют внутренние связи между хотя бы одним компонентом системы, за счет них обеспечиваются правореализационные свойства анализируемой функции государства. В рамках этих отношений права и обязанности их участников возникают по отношению друг к другу внутри системы, а не за ее пределами, как, например, в охранительных отношениях.

Наконец, последним компонентом, который мы рассмотрим в этой части настоящего исследования – *системно-структурный*, указывающий на закономерности взаимодействия входящих в механизм реализации функции охраны правопорядка государства элементов и форм, на связанность их между собой. Речь пойдет о *структурных связях форм реализации функции охраны правопорядка*. Подчеркнем, что ранее обозначенные нами формы реализации составляют единый механизм реализации данной функции государства.

Каждый элемент и форма реализации функции охраны правопорядка государства до включения в ее единый механизм осуществления обладает набором качественных характеристик, присущих им как относительно самостоятельным явлениям государственно-правовой сферы. Однако при объединении с другими элементами указанные черты не соответствуют системе в целом, не могут быть признаками самой системы, механизм реализации функции характеризуется иными свойствами, носящими интегративный характер и присущими ему как комплексному и целостному явлению. Интегративность и единство механизма реализации функции охраны

правопорядка – его существенные признаки и предопределяются тем, что он: а) есть системное образование конкретного общества, заинтересованного в его непротиворечивости и устойчивости; б) отличается единством целей и задач, достигаемых и решаемых в его рамках; в) имеет тесные взаимосвязи внутри самого себя, «закон связи», обеспечивающий его целостность и единство. Этот закон выражается в наличии и совокупности существенных связей между элементами и свойствами данного механизма. Именно системные связи согласно теории систем и принято рассматривать в качестве его структуры, а не наличие нескольких элементов, как часто встречается, при трактовке любых сложных по строению явлений в качестве систем.

Внутрисистемные связи любой системы, как и правоохранительной, могут проявлять себя с одной стороны, интегративными факторами, а с другой стороны, как факторы дифференциации. Так, например, возникающие связи между правоохранительными органами способствуют объединению их в единую подсистему – систему правоохранительных органов, в то время как генетические связи отделяют правоохранительную систему от других систем общества, в т.ч. имеющих правовое опосредование.

Для механизма реализации функции охраны правопорядка государства характерны не одна и не две, а несколько разновидностей структурных связей. В юридической литературе чаще всего называются генетические связи, функциональные связи, связи развития и др. Изучение литературы по вопросам системного устройства мира (живых и неживых систем) позволило нам сгруппировать все многообразие связей механизма реализации функции охраны правопорядка в два больших блока и внутри каждого из них рассмотреть конкретную их разновидность.

Так, исходя из того, что правоохранительная система является частью систем более высокого порядка и зависит от факторов внешнего характера, ее системно-структурный компонент включает внешние системные связи и внутрисистемные связи. Сразу оговоримся, что такое деление не является

абсолютным, а носит скорее условный характер, и их рассмотрение подтвердит это.

В первом блоке выделяются генетические связи и связи обмена. *Генетические связи* механизма реализации функции охраны правопорядка указывают на возникновение, формирование, развитие, преобразование отдельных элементов его системы от других. Поэтому часто их называют связями «по происхождению», и они во многом детерминированы условиями объективного характера, так как на формирование правоохранительной системы государства оказывают влияние социальные, политические, экономические, культурные и иные условия.

Например, нормативная основа механизма реализации функции охраны правопорядка зависит в своем происхождении от субъектов правотворчества. Материальные нормы, регламентирующие правоохрану, в определенной степени детерминируют формирование соответствующих процессуальных предписаний. Создание ряда правоохранительных органов осуществляется на базе других. В частности, Следственный комитет РФ был сформирован на основании Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации»¹, действует на основании Положения о данном органе, утвержденном Указом Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 28.01.2022 г.) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации»².

Однако изначально известно, что этот орган появился в лоне прокуратуры в силу дифференциации функций надзора и предварительного следствия, и определенное время функционировал при системе органов прокуратуры РФ. Именно поэтому раскрытие генетических связей элементов форм реализации функции охраны правопорядка через ее зависимость от внешних условий окажется односторонним и неполным, если не обратиться к генетическим связям внутри правоохранительной системы. Помимо указанного

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1256.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572; СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 748

примера связи по происхождению обнаруживаются между правоохранительными нормами подзаконного характера и органами их создающими.

Кроме условий объективного характера на генетические связи правоохранительной системы будут оказывать влияние и субъективные. Например, связанные со свободой усмотрения правотворческих субъектов, с усмотрением в процессе правоприменения и осуществления правоохранительной деятельности.

Связи обмена называются применительно к характеристикам систем, но являются мало изученными в специальной литературе. По сути же, они есть связи взаимодействия и закон существования любой системы. В первую очередь такое взаимодействие обнаруживается между составляющими систему элементами. Без него, без взаимного дополнения элементов система вряд ли мыслима.

Вместе с тем названные связи не случайно отнесены нами к первому блоку. Дело в том, что сама система, с одной стороны, зависит от внешних условий среды, например, создание новых правоохранительных органов может быть продиктовано усложнением и ухудшением ситуации в определенной сфере общественной жизни. В частности, так дело обстояло с созданием антинаркотического комитета в целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров¹, а также с проведением дополнительных мер, направленных на укрепление основ деятельности правоохранительных органов (в частности, органов внутренних дел).

С другой стороны, правоохранительная система, получая из внешней среды определенный субстрат и поглощая его, выделяет во внешнюю среду другой субстрат, отличный от поглощенного и от своего. Так, это можно

¹ См.: Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 (ред. от 17.02.2021 г.) «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 516; СЗ РФ. 2021. № 8 (Часть I). Ст. 1311.

продемонстрировать на обмене информацией. В ходе реализации функции охраны правопорядка государство получает определенную информацию о состоянии сферы правоохраны. Сама по себе информация не является элементом системы. Затем, преобразуя полученную информацию, система вырабатывает соответствующие меры и пути преобразования действительности. Эти меры и предложения и являются субстратом, который правоохранительная система выделяет во внешнюю среду.

Однако наиболее многочисленными и практически значимыми являются так называемые функциональные связи, которые возникают в процессе специфического взаимодействия элементов системы, они и составляют блок внутрисистемных связей. Такие связи действуют внутри системы и обусловлены единством предмета и методов государственно-правового регулирования сферы правоохраны, единством целей и принципов деятельности данной системы.

В рамках функциональных отношений элементов систем чаще всего возникают и подвергаются изучению такие связи как субординации, координации, а также примыкающие к ним связи развития и управления.

Субординационные (иерархические) связи обнаруживаются легче в системах, состоящих из однородных элементов, например, в таких как система права и система законодательства, где нормы права или нормативные правовые акты издаются разными по своей компетенции и положению органами, а стало быть, имеют разную силу, или некоторые отрасли или законы имеют приоритетное значение. В таких системах одни однородные элементы находятся в отношениях подчинения с другими однородными элементами.

Формы реализации функции охраны правопорядка государства состоят из разных по своей природе элементов (органов, деятельности, норм и т.д.) и установить здесь иерархические связи затруднительно. Хотя утверждать, что их нет совсем нельзя потому, что в отдельных блоках исследуемых форм они все-

таки проявляют себя. Речь идет о нормативной основе и субъектной составляющей форм реализации рассматриваемой функции.

Иерархическое построение системы норм означает их подчинение или соподчинение, объясняется субординационными связями между нормативными правовыми актами, в которых они содержатся, и различными правотворческими субъектами их издающими. Отсюда субординация норм, содержащихся в законах и подзаконных актах, норм, содержащихся в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Для примера можно привести нормы Конституции РФ, имеющие отправной характер и прямое действие, определяют содержание и направление всех иных правовых предписаний, находящихся в подчиненном состоянии к первым. Другой пример, в силу федеративного устройства России нормы, регламентирующие сферу правоохраны и выраженные в актах федерального уровня, вызывают субординационные отношения с нормами правоохраны, выраженными в актах регионального уровня.

Координационные связи нормативной составляющей механизма реализации функции охраны правопорядка обеспечивают согласованность различных одноуровневых правовых предписаний. Так, на связи координации между нормами материального и процессуального права обращал внимание С.С. Алексеев¹, указывая на то, что содержание материальных норм предопределяет содержание процессуальных, но не исключает их обособленности и самостоятельности, а также возможности обеспечивать формирование особых юридических режимов при регулировании общественных отношений.

Связи управления имеют место в случаях, когда нормативное предписание имеет содержание, влияющее на реализацию и применение других норм и правил, тем самым, обеспечивая единообразное толкование,

¹ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 253-256.

применение, согласованность и единство правоохранительной практики. Чаще всего речь идет о ситуациях использования в нормах права общеправовых понятий, определение которых дается в другой норме, которая как раз и будет ими «управлять».

Более выпукло некоторые рассмотренные функциональные связи выделяются в субъектной составляющей, а именно координационные. Говорить о субординации между правоохранительными органами нужно с осторожностью, поскольку все они представляют собой самостоятельные в юридическом и организационном плане структуры, относящиеся даже к различным ветвям власти. А потому наше утверждение о том, что такие связи имеются, может привести к нарушению положения о самостоятельности и независимости этих органов, взаимодействующих между собой, но не более. Субординация среди органов государственной власти, осуществляющих функцию охраны правопорядка, существует не между ними всеми, а в структуре отдельно взятой подсистемы органов, например, прокуратуры, органов внутренних дел, судов и др. Однако, говорить, что, скажем, суд и его деятельность подчиняет себе иные органы, даже, несмотря на особое место суда в системе правоохраны, было бы ошибкой.

Поэтому необходимое системное и функциональное взаимодействие в субъектной составляющей форм реализации функции охраны правопорядка происходит главным образом в срезе координационной направленности. И надо сказать, координационные связи имеют не только широкое распространение, но и формальное выражение.

Многочисленные правоохранительные органы и их разноплановая деятельность, подчиненная достижению одной главной цели, на практике с необходимостью требует выработки общей платформы, общих ориентиров, согласованности и взаимодополняемости с соблюдением организационной самостоятельности правоохранительных структур и с исключением дублирования и неоправданных затрат на пути к конечному результату.

Обеспечить необходимый уровень согласованности как раз и призвана координация.

Некоторые подфункции в рамках единой функции охраны правопорядка, как показала практика, не могут эффективно осуществляться без координационных действий. Главным образом это касается борьбы с преступностью, наркопреступностью, терроризмом. Так, нормативно установлено, что координация деятельности по борьбе с преступностью возложена на прокуратуру и является одной из функций, которые осуществляет этот орган¹.

Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также мониторинг и оценку развития наркоситуации в Российской Федерации осуществляет Государственный антинаркотический комитет².

О важности и значении координационных связей внутри форм реализации функции охраны правопорядка можно судить по факту отражения ее в нормативных актах, регламентирующих различные направления правоохранительной деятельности, а также принятия самостоятельных положений о координации деятельности. В них указываются цели координационных мероприятий, принципы осуществления, их формы и содержание. Основной целью координации является повышение

¹ См., например: Федеральный закон от 17.01.92 г. № 2202- 1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть 1). Ст. 5093; Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 26.05.2021 г.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3690; Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019 г.) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; СЗ РФ. 2020. № 1 (часть I). Ст. 7; Приказ Генерального прокурора РФ от 20 декабря 2010 г. № 445 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. N 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // <http://genproc.gov.ru>.

² См.: СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 516; 2012. № 41. Ст. 5581.

эффективности мер, предпринимаемых на разных направлениях правоохраны, предупреждение и пресечение условий, создающих угрозу или нарушающих нормальное состояние и функционирование правовой системы в частности, и общества в целом. Основное требование к осуществлению координации деятельности сводится к положению о сохранении компетенционной самостоятельности органа, осуществляющего согласованные решения.

Так, в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹ указывается, что координация осуществляется исключительно на основе требований Конституции РФ и федерального законодательства, целью координации деятельности соответствующих правоохранительных органов выступает повышение эффективности деятельности по борьбе с преступностью. Координация осуществляется в нескольких формах, таких как: проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов; обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью; совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта; взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций; оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью и др.

В рамках избранной в каждом конкретном случае формы правоохранительные органы осуществляют совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений; разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении

¹ См.: Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от ред. от 31.12.2019 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; 2019. № 48. Ст. 4659.

преступлений; обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности; разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью и т.д.

Близки к координационным связям связи управления. Их можно увидеть на примере процесса расследования правонарушений, когда органы следствия дают различные поручения субъектам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. Этот вид взаимодействия правоохранительных органов на основе связей управления хорошо исследован в специальной юридической литературе, а также подробно регламентирован действующим законодательством.

Однако, есть другие не менее важные направления подобного взаимодействия и касаются деятельности не только государственных субъектов правоохраны, как в первом примере. Так, в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 г.) «Об аудиторской деятельности»¹ правоохранительные органы при наличии санкции прокурора вправе в соответствии с процессуальным законодательством дать аудитору или аудиторской фирме поручение о проведении аудиторской проверки экономического субъекта при наличии в их производстве возбужденного (возобновленного производством) уголовного дела. Здесь участниками взаимодействия с одной стороны выступают государственные органы следствия, а с другой – субъекты гражданского общества (аудиторы и аудиторские фирмы).

Основные рассмотренные компоненты форм реализации функции охраны правопорядка государства представляют собой крупные образования внутри них, каждый из которых может выступать самостоятельным объектом исследования в рамках и отраслевых наук, и на уровне общей теории права. Однако, связи, существующие между ними, формируют целостное явление –

¹ См.: Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15; СЗ РФ. 2022. № 1.

механизм реализации функции охраны правопорядка государства, вбирающий в себя черты указанных компонентов и, не дублируя, преобразующий их в свои собственные.

ГЛАВА 3. ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

3.1. Основные направления модернизации форм реализации функции охраны правопорядка государства в современной России

Создание эффективной системы правоохраны жизненно необходимо для современного российского общества. Именно поэтому в последнее время в средствах массовой информации довольно часто поднимается вопрос о необходимости модернизации всей правоохранительной системы, а в юридической литературе ведется дискуссия о направлениях такой модернизации.

Несмотря на то, что сам термин «модернизация» в последнее время в научных работах встречается очень часто и его значение кажется всем понятным, нельзя сказать, что использование указанного термина однозначно и бесспорно. Термин «модернизация» в большинстве случаев используется как синоним развития, усовершенствования, реформирования или даже простого единичного изменения объекта. На наш взгляд, при осуществлении исследования к выбору юридической терминологии нужно относиться внимательно. Хаотичное и неправильное использование юридических терминов, с одной стороны, может препятствовать правильному пониманию юридического текста и «деформировать» его смысл, а, значит, и действительный смысл авторской позиции, с другой, - создает ситуацию, препятствующую единообразному использованию юридической терминологии и установления ее общепризнанного значения. Основываясь на вышеизложенном, раскрытие проблемы необходимости модернизации российской правоохранительной системы следует начать с определения смысла термина «модернизация».

Широкое применение в юридической литературе термин «модернизация» получил после объявления курса всеобщей и всесторонней модернизации Российского государства. По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни¹. Из вышеизложенного следует, что модернизация России в целом и модернизация правоохранительной системы в частности представляет собой изменение, осуществляемое на основе «ценностей и институтов демократии» и имеющее своей целью достижение современного уровня развития. В настоящее время термин «модернизация» несет, как правило, обозначенную смысловую нагрузку.

В своем первом Послании В.В. Путин указывал на необходимость «наведения порядка в органах власти» как на «самый первый этап государственной модернизации»². То есть термин «модернизация» переносится из технической в гуманитарную плоскость. В своих последующих Посланиях В.В. Путин использует указанный термин как в техническом, так и в гуманитарном (социальном) значении: «модернизация структуры экономики»³, «модернизация судебной-правовой системы»⁴, «модернизация международных организаций», «модернизация ядерных сил сдерживания», «модернизация Вооруженных Сил»⁵, «модернизация дорог»¹, «модернизации образования»²,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 // Российская газета. 2009. № 214.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 «Какую Россию мы строим» // Российская газета. 2000. N 133.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. № 71.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2003. № 93.

«модернизации научной отрасли»³ и т.д. Особо следует выделить Послание от 26.04.2007г., в котором В.В. Путин указывает модернизацию правоохранительных органов в качестве «стратегического плана»⁴.

Из всего вышеизложенного следует, что, во-первых, термин «модернизация» получил свое широкое распространение в Посланиях Президента РФ (используется во всех Посланиях, за исключением первого Послания Б.Н. Ельцина от 24.02.1994г.) и, соответственно, имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Во-вторых, отсутствие единообразия в понимании и применении термина «модернизация» как в юридической литературе, так и в официальных документах высших органов государственной власти, не позволяет выявить действительное значение модернизации, а, значит, и сформулировать общепризнанное определение модернизации правоохранительной системы и форм реализации функции охраны правопорядка. В-третьих, модернизация правоохранительной системы – одна из первоочередных современных задач, т.к. без ее разрешения невозможно осуществления модернизации Российского государства.

Переходя к вопросу о необходимости модернизации правоохранительной системы, прежде всего, на основе ранее приведенного в работе определения понятия модернизации необходимо указать, что под *модернизацией механизма реализации функции охраны правопорядка государства* в рамках настоящей работы следует понимать целенаправленный процесс комплексного (нормативного, технологического, кадрового,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2004. № 109.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2005. № 86.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2006. № 97.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2007. № 90.

идеологического и т.д.) преобразования (усовершенствования) всех элементов российской правоохранительной системы для достижения последней уровня развития наиболее совершенных правоохранительных систем современных государств.

В процессе общей характеристики модернизации механизма реализации функции охраны правопорядка государства следует обратить внимание на следующие основные черты рассматриваемого понятия:

- выступает отдельным направлением модернизации современного российского общества и государства;

- комплексность модернизационных процессов, т.е. преобразование всех элементов правоохранительной системы. Так как изменение какого-либо одного или нескольких элементов не может привести к стойкому качественному преобразованию всей правоохранительной системы. «Формирование современной правоохранительной системы, проводимое параллельно с проведением реформ в государстве, зачастую осуществлялось односторонне. Не учитывая наличия множественности элементов системы, ее совершенствование проводилось порой только за счет изменения правовой основы или числа органов, осуществляющих правоохрану. Подобный подход зачастую сводил результаты проводимых преобразований к нулю и исключал возможность достижения поставленных целей»¹;

- заданная целенаправленность модернизации, ибо процесс модернизации осуществляется не автоматически, он должен осуществляться легально и содержать в себе необходимую совокупность модернизационных мероприятий ;

- направленность на достижение конкретного результата – уровня развития наиболее совершенных зарубежных правоохранительных систем.

¹ *Правкин И.В.* Особенности становления современной правоохранительной системы в условиях реформирования российской государственности // *Российский следователь.* 2011. № 6. С. 40.

Указанные признаки позволяют разграничить модернизацию с такими смежными категориями как «изменение», «совершенствование», «преобразование», «развитие». Следует так же отметить, что реформирование выступает способом модернизации правоохранительной системы.

Е.А. Скурко справедливо отмечает: «В основание «правовой модернизации» должны быть, очевидно, положены такого рода данные, как качественные, а равно статистические исследования в сфере правоприменения, специальные социологические опросы с привлечением научного и экспертного сообществ страны в том числе»¹.

Модернизация может быть только комплексной, т.е. чтобы привести к достижению более совершенного уровня изменениям должна подвергаться вся модернизирующаяся система. Поэтому изменение одного элемента правоохранительной системы не может привести к достижению цели модернизационного процесса. «У нас созданы все элементы инновационной системы, - заметил Д. А. Медведев на заседании президиума Госсовета. – Однако инструменты поддержки слабо увязаны друг с другом»².

Вместе с тем, исходя из положения системного подхода, изменение одного элемента системы, учитывая наличие тесных взаимосвязей между элементами, объективно требует изменение остальных элементов. В противном случае данные изменения могут нарушить межэлементные связи и привести к деформации и разрушению системы в целом. Однако стоит оговориться, что речь идет о действительных качественных изменениях, а не псевдоизменениях, создающих видимость модернизации. Такие псевдоизменения не могут нарушить межэлементные связи и не выступают объективной предпосылкой изменения остальных элементов системы. «Огромное число недочетов осуществляемой в РФ государственной и правоохранительной реформы связано, прежде всего, с непониманием определенной частью российского

¹ Скурко Е.В. Модернизация как фактор развития российского права на современном этапе // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 6.

² Российская газета. 2008. 19 апреля. С. 3.

руководства всей сложности решения задач в современных условиях меняющегося мира»¹.

Обоснованность вывода о комплексности модернизационных процессов применительно к правоохранительной системе очевидна. Например, изменение в законодательстве объективно ведет к изменению деятельности правоохранительных органов, а иногда и вовсе к образованию совершенно новых правоохранительных субъектов. Опять-таки все зависит от специфики изменения законодательства, носят ли они концептуально-качественный характер или призваны урегулировать узконаправленный аспект правоохранительной деятельности отдельного субъекта. Как отмечает Л.В. Пантелеева «принятое решение о реорганизации милиции подразумевало радикальные изменения в самой сущности ее деятельности, обновление содержания ее работы. Во главу угла ставятся защита и соблюдение прав и свобод граждан. При осуществлении своей деятельности полиция должна стремиться обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку со стороны граждан»². Представляется, что защита и охрана прав и свобод граждан должны стоять во главе модернизации всего механизма реализации функции охраны правопорядка российского государства.

Следует подчеркнуть, что модернизация должна носить комплексный характер не только в отношении всего механизма реализации функции охраны правопорядка, но и по отношению к его отдельным формам и элементам. В противном случае такие изменения не могут привести к качественному преобразованию элемента. Например, эффективность правоохранительной деятельности в современных условиях во многом зависит от использования современных технических средств. Однако наличие указанных средств, отвечающих всем стандартам и не уступающих в совершенстве средствам,

¹ Киселев А.К. Европолиция: быть или не быть? // История государства и права. 2010. № 22. С. 46.

² Реформа МВД: тенденции и перспективы нормативно-правовых изменений в работе ГУВД по г. Москве (интервью с Л.В. Пантелеевой, начальником Правового управления ГУВД по г. Москве) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

используемым в наиболее развитых странах, еще не предполагает их правильное и эффективное использование. Возникает также потребность в соответствующих специалистах, получивших, усвоивших и способных реализовать на практике знания по правильному применению специальных технических средств. Эти два аспекта правоохранительной деятельности настолько взаимосвязаны, что исключают эффективность друг друга при отсутствии одного из них. Самые передовые и совершенные технические средства не могут эффективно использоваться без отсутствия специальных знаний, в свою очередь, реализовать эти знания на практике невозможно без соответствующих технических средств. Достаточно вспомнить ситуацию с установлением видеопатруля. Так еще в 2007 году министр внутренних дел распорядился внедрить в российских регионах электронную систему, созданную в ГУВД Москвы. Эта система позволяет в режиме онлайн не только отслеживать ситуацию на улицах, реагировать на телефонные обращения граждан, но и следить, как выполняют свои обязанности сами сотрудники¹. В г. Саратове планировалось установить около 200 камер видеонаблюдения и оборудовать 49 «островков безопасности»². Однако после установки данных технических средств возникли проблемы с их обслуживанием, в том числе и техническим. Выяснилось, что возможностей для одновременного сбора информации со всех камер, а тем более для ее анализа, нет. Пришлось включать камеры поочередно, чтобы имелась возможность реагирования на зафиксированные правонарушения.

Тесная взаимосвязь всех элементов правоохранительной системы, предопределяющая комплексность модернизационного процесса, объективно требует от исследователя определить основные направления модернизации. Причем эти направления должны реализовываться параллельно. Иначе процесс модернизации в принципе неосуществим, т.к. реализация одного направления ведет к необходимости реализации другого, а, в конце концов, при реализации

¹ См.: Российская газета. 2007. 07 августа.

² См. Российская газета. 2007. 13 ноября. Выпуск «Средняя Волга: Саратов».

последнего первое уже окажется устаревшим и процесс модернизации начнется заново. Исходя из положений и выводов, изложенных в первой главе настоящей работы, считаем возможным и необходимым связать основные направления модернизации форм реализации функции охраны правопорядка с их компонентами, т.е. каждое из направлений должно включать в себя ряд мероприятий по модернизации соответствующего элемента. Очевидно, что указать все возможные и необходимые мероприятия по модернизации элементов правоохранительной системы в рамках настоящей работы не представляется возможным. Кроме того, состав таких мер может и должен изменяться, исходя из обобщения практики модернизации на начальном этапе. Поэтому целью, которую преследует автор в настоящем параграфе, является не исчерпывающее перечисление модернизационных средств, а определение основных направлений модернизации механизма реализации функции охраны правопорядка отечественного государства и их общетеоретическая характеристика.

В качестве *основных направлений модернизации* механизма и форм реализации функции охраны правопорядка государства следует указать:

- модернизация системно-элементного состава форм реализации функции охраны;
- модернизация структурных связей форм реализации функции охраны правопорядка;
- модернизация целевого блока механизма реализации данной функции;
- модернизация коммуникационного компонента осуществления функции охраны правопорядка.

Модернизация элементного состава форм реализации функции охраны правопорядка может включать в себя:

- обновление нормативно-правовой основы правоохранительной системы;

- преобразование системы правоохранительных органов, повышение профессионализма и правовой культуры их сотрудников;
- совершенствование правоохранительной практики.

Необходимости обновления нормативно-правовой основы механизма реализации функции охраны правопорядка государства уделяется достаточно большое внимание не только в специальной юридической литературе, но и в средствах массовой информации. Все чаще сотрудники правоохранительных органов ссылаются на несовершенство законодательства, регламентирующего тот или иной вид правоохранительной деятельности, как на оправдание непринятия мер по охране нарушаемых прав и законных интересов в конкретном случае. Такую практику нельзя признать правомерной. В настоящее время от ученых и практических работников поступает огромное количество предложений по внесению изменений в основные нормативно-правовые акты, регламентирующие правоохрану, такие как Уголовный кодекс РФ (УК РФ), Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) и т.д. Многие предложения находят свою реализацию в действующем законодательстве и в этом направлении действительно очень много делается.

Однако оставим анализ действующего отраслевого законодательства и характеристику совершенных и необходимых изменений для специалистов в области отраслевых дисциплин. Отметим только, что это нормальное текущее развитие нормативной основы правоохранительной системы, связанное с изменением тех или иных сфер общественной жизни. Нас же интересует, прежде всего, качественное обновление нормативно-правовой основы, а не анализ отдельных изменений, направленных на совершенствование осуществления правоохраны в отдельных сферах. Как нам представляется, в настоящее время *качественное обновление нормативно-правовой основы российской правоохранительной системы возможно посредством выполнения*

ряда мероприятий (нормотворческих, организационно-правовых), направленных на:

- систематизацию нормативно-правовых актов, составляющих основу правоохранительной системы;
- принятие закона о правоохранительной службе;
- разработку и законодательное закрепление общих принципов правоохранительной деятельности;
- установление полноценного режима юридической ответственности (персональной, коллективной, ведомственной) как в отношении рядовых, так и в отношении руководящих сотрудников правоохранительных органов.

При рассмотрении вопроса о систематизации законодательства, регламентирующего правоохранительную деятельность, следует отметить, что такие нормы рассредоточены в различных нормативно-правовых актах, в том числе и кодифицированных. Периодически в законах и подзаконных нормативных правовых актах находятся нормы, наделяющие те или иные органы правоохранительными полномочиями. «Накопление громадного нормативного материала обостряет проблему согласованности норм и отраслей законодательства, их доступности для граждан и правильного применения»¹. Естественно, осуществляя систематизацию законодательства в сфере правоохраны, создать единый кодифицированный нормативно-правовой акт, содержащий все нормы права, регламентирующие правоохранительную деятельность, не представляется возможным, т.к. многие правоохранительные институты уже сосредоточены в кодифицированных актах, например, Налоговом кодексе РФ.

Вместе с тем, представляется возможным и необходимым проведение *систематизации в виде инкорпорации и консолидации*. Особенно это необходимо для подзаконных нормативно-правовых актов с целью разграничения полномочий по правоохране между различными органами и

¹ Тихомиров Ю.А., Талпина Э.В. О кодификации и кодексах // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 47.

организациями, исключения «наслоения» таких полномочий. «Систематизация законодательства в наши дни превратилась в уникальное средство повышения эффективности правового регулирования путем совершенствования его формы и содержания, стала обеспечивать надлежащее применение юридических норм и способствовать выявлению пробелов в праве»¹. По справедливому замечанию Е.Г. Потапенко систематизация законодательства выступает способом интеграции правовых норм в общности, обладающие некой самостоятельностью². При этом повышается согласованность правовых норм, их взаимосвязь, исключаются правовые коллизии.

Поддерживая в целом мнение о существовании в системе законодательства надотраслевых массивов нормативно-правовых актов³, считаем, что совокупность нормативно-правовых актов в сфере осуществления правоохранительной службы как раз и является таким нормативным массивом. Вместе с тем, подобного рода образования должны *возглавляться общим нормативно-правовым актом, выполняющим координационные функции*. В настоящее время в системе нормативных правовых актов отсутствует отдельный универсальный закон, регулирующий основы построения и функционирования системы правоохранительной службы. Так, например, система законодательства содержит закон о государственной гражданской службе⁴, закон о военной службе⁵. Однако по-прежнему российское законодательство не содержит специального законодательного акта о

¹ Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С.380.

² См.: Потапенко Е.Г. Теоретические основы правовой интеграции: дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 64, 170.

³ См., напр.: Поленина С.В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. №5. С. 29-37.

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215; СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). ст. 6.

⁵ Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475; СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). Ст. 66.

правоохранительной службе. Вместо этого данный вид службы был исключен из системы государственной службы.

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» из перечня видов государственной службы была исключена правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы и предусмотрено, что система государственной службы будет состоять из государственной гражданской службы, военной службы и иных видов государственной службы, которые устанавливаются федеральными законами. Следует отметить, что соответствующий законопроект был разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В.Путина от 30 апреля 2014 г. № Пр-954.

Необходимость внесения указанных выше изменений была связана с тем, что применение понятия «правоохранительная служба» являлось одной из существенных проблем Федерального закона от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №58-ФЗ).

Правоохранительная служба была включена в систему государственной службы. В соответствии со статьей 7 Федерального закона №58-ФЗ (статья утратила силу с 1 января 2016 года) правоохранительная служба определялась как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

При этом в пункте 1 статьи 19 Федерального закона №58-ФЗ устанавливалось, что указанное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы может применяться со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе (данная норма утратила силу). Работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась около 10 лет, но так и не была завершена.

В законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «правоохранительный орган», то есть не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать. Также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными.

В связи с этим были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон №58-ФЗ, направленные на решение указанных выше проблем. Необходимо отметить, что законопроектом учитывался зарубежный опыт, который идет не столько по пути принятия общих законов, сколько по пути создания актов по каждому виду правоохранительной службы.

Государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами и является видом федеральной государственной службы (пункт 3 статьи 2 Федерального закона №58-ФЗ). Перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов утверждаются Президентом Российской Федерации (пункт 2 статьи 9 Федерального закона №58-ФЗ)¹. Пока такой перечень не составлен.

Предполагалось, что в такой перечень войдут должности в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина².

¹ См.: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5179.

² См. подробнее об этом: Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее

Во-первых, полагаем неоправданным уход законодателя от практики унификации всех видов правоохранительных органов и исключение понятия «правоохранительная служба» из категориального аппарата российского законодательства.

В этой связи полагаем необходимым привести развернутое и вполне обоснованное мнение С.Е. Чаннова: «Вместе с тем следует понимать, что целью принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ было не просто исключение термина «правоохранительная служба» из российского законодательства (с заменой его на понятие государственной службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности), а решение вопроса (причем не в положительном смысле) о необходимости существования единого законодательного акта, регулирующего деятельность всех сотрудников правоохранительных органов. Иными словами: вопрос заключался не только и не столько в том — должна ли существовать государственная правоохранительная служба как единая система, а в том — должна ли она регулироваться единым законом. О необходимости использования в Российской Федерации противоположного подхода — принятия отдельных законодательных актов о службе на правоохранительных должностях в различных правоохранительных органах — прямо говорилось (причем апелляцией к существующему зарубежному опыту) и в Заключении Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект данного закона»¹.

Ю.Н. Стариков при этом замечает, что «правоохранительной службой в широком смысле слова можно считать любую государственно-служебную деятельность органов исполнительной власти, так как вся их деятельность направлена на исполнение законов и на обеспечение и защиту прав и свобод

«государственной службы иных видов» // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyaseniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902> (дата обращения 21.12.2021 г.)

¹ Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 68.

человека и гражданина. Но позитивная государственная деятельность российских гражданских служащих традиционно не считается правоохранительной деятельностью, несмотря на то что, в известном смысле, всякая государственная гражданская служба является правоохранительной службой»¹. В связи с этим представляется оправданным в теории оперировать общим понятием правоохранительной службы в целях установить специальные признаки правоохранительной службы, позволяющие отграничить ее от иных видов службы, а также заложить законодательные основы понимания правоохранительной службы как одной из форм (наряду с деятельностью негосударственных субъектов) осуществления правоохранительной деятельности.

Во-вторых, необходимо законодательно закрепить определение правоохранительной деятельности, которая в качестве составляющих должна включать в себя как профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, так и профессиональную деятельность граждан, осуществляемую в специально уполномоченных негосударственных организациях либо самостоятельно в случаях, установленных законом, и направленную на обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьбу с преступностью, защиту прав и свобод человека и гражданина. Согласимся с тем, что отказ от унификации законодательства в области правоохранительной службы не является оптимальным. Мы можем наблюдать, к сожалению, отсутствие четкой стратегии модернизации правоохранительных органов на законодательном уровне. Согласимся со следующей оценкой ситуации: «Пока же приходится констатировать, что понимание путей формирования законодательства о службе в правоохранительных органах у федерального законодателя, по-видимому, отсутствует, а четкая концепция его

¹ *Стариков Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 19.

развития подменяется лоббированием интересов различных ведомств в этой сфере»¹.

В-третьих, необходимо законодательно установить принципы государственной службы, имеющей правоохранительную направленность, и прямо распространить действие указанных принципов на негосударственные организации и граждан, участвующих в осуществлении правоохранительной деятельности, либо сразу установить эти принципы как принципы правоохранительной деятельности, а не правоохранительной службы. Несмотря на то, что закон отказался от общего понятия правоохранительной службы, анализ принципов позволяет сделать вывод о необходимости их классификации на организационные (принципы построения системы правоохранительных органов) и функциональные (т.е. принципы правоохранительной деятельности, которые должны быть универсальными для всех субъектов правоохраны).

Анализ действующего законодательства показывает, что основы осуществления правоохраны установлены в специальных нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность отдельных правоохранительных органов, например, ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², ФЗ «О полиции»³, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁵ и др. Вместе с тем, в указанных законах закреплены, прежде всего, основы деятельности отдельных

¹ Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 70

² Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 12.12.2021 г.).

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; СЗ РФ. 2021. № N 52 (часть I). Ст. 8983.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2021. № (часть I). Ст. 56.

⁵ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (в ред. от 25.02.2022 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1256.

правоохранительных органов, а не универсальные основы правоохранительной деятельности. Так, в ст. 5 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены специальные организационные принципы Следственного комитета РФ и Прокуратуры РФ, например, осуществление полномочий независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов и в соответствии с законодательством Российской Федерации; информирование федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также население о результатах своей деятельности. Указанные принципы относятся не столько к осуществлению собственно правоохранительной деятельности, сколько к организации деятельности специальных органов. Поэтому данные принципы нельзя назвать универсальными. При разработке и законодательном закреплении общих принципов правоохранительной деятельности за основу следует взять принципы построения и функционирования системы государственной службы, изложенные в ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Вместе с тем указанные принципы не могут быть использованы без соответствующей адаптации к специфике правоохранительной деятельности.

Немного иным по своему составу выглядит перечень принципов правоохранительной деятельности, закрепленных в ст. 4 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

- единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел;

- обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел;

- взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел (далее также - сотрудник) (статья 4).

Говоря о специфике принципов правоохранительной деятельности, следует обратиться к принципам деятельности полиции, установленным в одноименном федеральном законе. Отрадно, что вместо небольшой по объему, но очень абстрактной и широкой по содержанию ст. 3 ранее действовавшего Закона РФ «О милиции»¹ в ФЗ «О полиции» принципам посвящена целая глава 2, хотя и здесь имеются некоторые недостатки, например, неполная характеристика обозначенных принципов². Среди принципов названы: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Вместе с тем, указанный состав принципов так же нельзя признать универсальным, т.к. наряду с общими принципами правоохранительной деятельности такими как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; взаимодействие и сотрудничество, указаны специальные принципы деятельности полиции: общественное доверие и поддержка граждан, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Кроме того, в данном перечне отсутствует очень важный на наш взгляд принцип, устанавливающий ответственность сотрудников правоохранительных органов, которой как ни странно в ФЗ «О полиции» уделена лишь одна бланкетная статья 33. Рассматривая вопрос реформирования органов внутренних дел, С.И. Балабкин отмечает, что «минимальным для начала реальной реформы (а также в качестве ее элемента) стало бы обеспечение в системе МВД России контроля и ответственности. За серьезные нарушения по службе, дискредитирующие органы внутренних дел

¹ Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 16. Ст. 503.

² См. Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект Федерального закона «О полиции»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. N 21. С. 28 - 29

(коррупционные проявления, действия должностных лиц, причинившие существенный материальный ущерб либо явно противоречащие интересам службы), должно следовать как минимум отстранение от должности и увольнение со службы - в каждом случае и в отношении каждого сотрудника, без каких-либо исключений. В обязательном порядке подобный подход должен распространяться не только на систему МВД, но и на другие властные структуры и общество в целом. Реформу необходимо начинать с борьбы с коррупцией и иными нарушениями (хотя бы) в отношении будущих действий и (для начала) на нижнем уровне - районов, субъектов РФ. Гарантами такой политики могли бы стать создаваемые общественные советы при ОВД (соответствующим образом сформированные)»¹.

В настоящее время принято выделять следующие виды ответственности субъектов правоохранительной деятельности:

- гражданско-правовая (материальная) ответственность²;
- дисциплинарная ответственность;
- уголовная ответственность;
- административная ответственность.

Анализируя содержание и условия гражданско-правовой ответственности субъектов правоохранительной деятельности, следует отметить отсутствие единообразия в практике привлечения к данной ответственности. Конституционно-правовые основы гражданско-правовой ответственности государства установлены в ст. 52 и ст. 53 Конституции РФ. «Признавая необходимость повышенного уровня защиты прав и свобод граждан в правоотношениях, связанных с публичной ответственностью, в частности уголовной и административной, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что законодательные механизмы,

¹ Балабкин С.И. О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // Право и политика. 2011. N 10. С. 1654.

² См., напр.: Королев И.И. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов, как межотраслевой правовой институт // Гражданское право. 2011. N 4. С. 33 – 35.

действующие в этой сфере, должны соответствовать вытекающим из статей 17, 19, 46 и 55 Конституции Российской Федерации и общих принципов права критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности, с тем чтобы гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека в качестве высшей ценности, в том числе посредством справедливого правосудия»¹.

Общие правила привлечения к гражданско-правовой ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу физических лиц и имуществу юридических лиц определены в главе 59 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ)². В соответствии с п.1 ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Причем применительно к причинению вреда субъектами правоохранительной деятельности подлежит применению сразу несколько специальных норм. Это статья 1069 ГК РФ, согласно которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе, в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Статья 1070 ГК РФ, которая предусматривает основания для возмещения причиненного вреда независимо от вины должностных лиц: незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконное привлечение к административной ответственности в виде административного ареста, незаконное привлечение к административной

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 N 1463-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Денисенко Людмилы Ивановны на нарушение ее конституционных прав статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123

ответственности в виде административного приостановления деятельности. Кроме того, при рассмотрении вопроса об основаниях привлечения к материальной ответственности субъекта правоохранительной деятельности необходимо обратить внимание, что в качестве таких оснований закон так же называет нарушение права на судопроизводство в разумный срок и нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок¹.

Таким образом, одним из обязательных условий привлечения к ответственности субъекта правоохранительной деятельности (обязательным элементом состава правонарушения) выступает вина должностного лица, за исключением случаев, предусмотренных в ст. 1070 ГК РФ. Данный вывод подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда РФ, который указал, что «по своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного актами органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (статья 1064 ГК Российской Федерации). В частности, статья 1069 ГК Российской Федерации содержит конкретную норму об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Применение данной нормы предполагает наличие как общих условий деликтной (т.е. внедоговорной) ответственности (наличие вреда, противоправность действий его причинителя, наличие причинной связи между вредом и противоправными действиями, вины причинителя), так и специальных условий такой ответственности, связанных с особенностями субъекта ответственности и характера его действий»².

¹ Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (ред. от 19.12.2016, с изм. от 13.01.2022 г.) // СЗ РФ. 2010. N 18. Ст. 2144; СЗ РФ. 2016. № 9 (часть I). Ст. 1256.

² Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2009 N 1005-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Уния» на

Несмотря на то, что в данном случае и действует презумпция виновности, считаем, что отсутствие вины конкретного должностного лица при совершении незаконного действия (бездействия), принятии неправомерного акта не должно являться основанием для отказа в возмещении вреда. Конечно, вина должностного лица должна и может учитываться при возникновении права обратного требования (регресса) к соответствующему сотруднику, а также при рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности данного сотрудника. Поэтому представляется необходимым исключить вину сотрудника правоохранительного органа в качестве обязательного условия возмещения вреда и установить режим ответственности аналогичный условиям привлечения к ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, т.е. вред, причиненный сотрудниками правоохранительных органов подлежит возмещению в полном объеме, если причинителем вреда не доказано, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Как участник публично-правового отношения сотрудник правоохранительного органа, наделенный властными полномочиями, должен в полной мере осознавать всю полноту своей ответственности и реализовывать свои полномочия в строгом соответствии с действующим законодательством, а государство в лице своих органов обязано обеспечить восстановление нарушенных прав, в том числе посредством возмещения причиненного вреда в результате незаконных действий сотрудников правоохранительных органов. Распространение правил возмещения вреда в частноправовых отношениях на отношения публично-правового характера без каких-либо особенностей считаем не совсем корректным.

Что касается гражданско-правовой ответственности негосударственных организаций, осуществляющих правоохранительную деятельность, как субъектов частноправовых отношений, то на них распространяются общие

правила привлечения к такой ответственности. Например, согласно ст. 15.1 ФЗ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹ частное охранное предприятие может быть организовано только в форме общества с ограниченной ответственностью. Соответственно, частное охранное предприятие выступает как коммерческое юридическое лицо. Так как предметом деятельности частного охранного предприятия выступает оказание охранных услуг, то, соответственно, на деятельность данного предприятия в некоторых случаях (если услуга оказывается физическому лицу – потребителю) распространяется сила положений ГК РФ о возмещении вреда, причиненного вследствие недостатков товаров, работ или услуг независимо от вины. В этом случае возможно так же применение положений ФЗ «О защите прав потребителей»², который устанавливает повышенную ответственность. Кроме того, частное охранное предприятие может нести при этом материальную ответственность за нарушение своих договорных обязательств. Так согласно п. 3 ст. 401 ГК РФ³ лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств.

Таким образом, в отношении негосударственных правоохранительных субъектов – участников частноправовых отношений действующее законодательство устанавливает более высокую материальную ответственность

¹ Закон РФ от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188

² Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140. СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

по сравнению с ответственностью государственных органов. Если повышение такой ответственности осуществляется за счет дополнительных материальных санкций за нарушение договорных обязательств правоохранительной организации, то это отражает специфику частноправовых отношений и может быть признано оправданным. Но повышенную ответственность частных организаций за действия, вытекающие из особенностей осуществляемой ими правоохранительной деятельности, с учетом уровня ответственности государственных органов за такие же действия, нельзя признать обоснованной. Это еще один аргумент необходимости корректировки действующего законодательства в сторону повышения материальной ответственности государства и государственных правоохранительных органов за действия своих должностных лиц.

Общий порядок привлечения работников к дисциплинарной ответственности, перечень дисциплинарных взысканий определены в трудовом законодательстве. Вместе с тем, универсальные правила Трудового кодекса РФ¹ (далее ТК РФ) о дисциплинарной ответственности работников в большинстве случаев применимы к сотрудникам правоохранительных органов не в полном объеме, т.к. в специальных законах устанавливаются иные положения.

Например, если в статье 192 ТК РФ предусмотрено всего три вида дисциплинарных взысканий (замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям), то в ст. 50 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено шесть видов взысканий (замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел), а в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» - восемь (замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине; лишение нагрудного знака «За

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I), ст. 5139.

безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры). И что самое главное – установлены специальные основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, который получает свою дальнейшую конкретизацию в ведомственных правовых актах.

Получается, в настоящее время в действующем законодательстве отсутствует универсальный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов, что порождает, во-первых, конкуренцию норм трудового законодательства и специальных законов, во-вторых, неблагоприятно сказывается на положении самих сотрудников. Конечно, при возникновении конкуренции в подобных случаях необходимо руководствоваться положениями специальных законов. Но что делать, когда речь идет об общих социальных гарантиях работников, в специальном законе не установлен прямой запрет на их применения и не установлены иные правила, а ведомственные правовые акты, являющиеся подзаконными, указывают на невозможность применения данных гарантий в отношении сотрудников конкретных правоохранительных органов?

Представляется, что данные подзаконные правовые акты противоречат действующему законодательству и имеется возможность реализации судебного механизма их оспаривания, но вряд ли можно предположить, чтобы действующий сотрудник правоохранительного органа оспаривал законность ведомственных нормативных правовых актов. Практика же очевидно свидетельствует о широком распространении достаточно грубых нарушений трудового законодательства в отношении сотрудников правоохранительных органов, которые, по сути, отстаивая права других, не имеют возможности защитить свои права.

Причем данные нарушения отличаются достаточно высокой латентностью, т.к., во-первых, общие органы и организации по охране труда не

имеют полномочий в отношении специальных правоохранительных органов, во-вторых, обладая специальными знаниями в области юриспруденции, должностные лица правоохранительных органов тщательно скрывают подобные нарушения, поэтому с юридической точки зрения все выглядит абсолютно правомерно. Повсеместная распространенность нарушения законодательства о труде в отношении сотрудников правоохранительных органов делает необходимым разработку и законодательное закрепление универсальных правил привлечения к дисциплинарной ответственности с установление действенного механизма и системы гарантий от неправомерного применения мер дисциплинарного взыскания.

Кроме того, эти правила должны включать в себя и основания привлечения к дисциплинарной ответственности непосредственного руководителя сотрудника правоохранительного органа в случае, если его подчиненный совершил какое-либо должностное правонарушение. В настоящее время такие правила отсутствуют, а решение вопроса об ответственности руководящих работников осуществляется в зависимости от субъективных взаимоотношений руководящего работника с вышестоящим начальством. Поэтому «крайним», как правило, оказывается работник из числа низшего руководящего состава, который не принимал решения о приеме правонарушителя на службу, не проверял его квалификацию, и, по сути, осуществлял контроль и координацию его действий опосредованно, руководствуясь указаниями вышестоящих должностных лиц.

Такая практика в правоохранительной структуре получила очень широкое распространение. Исключения составляют, пожалуй, «громкие» резонансные дела, получившие широкое освещение в средствах массовой информации. Практически во всех указанных делах к дисциплинарной ответственности привлекаются самые высокие руководители. Поэтому сложно себе представить, что при всех иных правонарушениях, не получивших должного внимания средств массовой информации, руководящие должностные

лица никак к этому не причастны. На наш взгляд, необходимо прямо предусмотреть, что при совершении должностного правонарушения сотрудником правоохранительных органов в каждом случае подлежит выяснению вопрос о возможности привлечения к дисциплинарной ответственности руководящих должностных лиц с учетом наличия у последних юридических властных полномочий в отношении правонарушителя и фактических обстоятельств совершения должностного правонарушения.

Считаем также необходимым возложить на правоохранительные органы обязанность по обеспечению установления компетентного органа и должностного лица по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц и установить дисциплинарную ответственность за ее неисполнение. То есть при обращении заявителя в правоохранительный орган, который не имеет полномочий по рассмотрению и разрешению указанного обращения, данный орган обязан самостоятельно определять компетентный орган и направлять ему материалы обращения.

Такая практика уже имеется, но используется весьма ограниченно, как правило, при рассмотрении обращений о совершенном деянии, имеющем признаки состава преступления, а также при некоторых видах правонарушений. Вместе с тем, при обращении, например, с просьбой разъяснить права и обязанности заявителя в сфере отдельных правоотношений некомпетентный орган в своем ответе, как правило, ссылается на отсутствие таких полномочий и в лучшем случае называет уполномоченный орган. С учетом разветвленной системы правоохранительных органов и сложности разграничения их полномочий такую практику нельзя назвать правомерной и следует определить как очередное проявление бюрократизма. Представляется, что установление в законе подобной обязанности, а также дисциплинарной ответственности за ее неисполнение должно позитивно отразиться на эффективности функционирования правоохранительной системы, в частности, в несколько раз

повысить оперативность рассмотрения и реагирования на обращения, а также предупредить совершение последующих правонарушений.

При рассмотрении вопроса об административной ответственности сотрудников правоохранительных органов следует отметить, что в данном случае действует принцип, согласно которому сотрудник правоохранительных органов при совершении административного правонарушения несет не административную, а дисциплинарную ответственность. Однако сказанное не означает невозможность привлечения сотрудника правоохранительного органа к административной ответственности, т.к. в отношении данного принципа могут устанавливаться исключения. Согласно ч. 2 ст. 15 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с указанным Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с КоАП РФ.

Следовательно, в КоАП РФ могут быть предусмотрены составы правонарушений, за совершение которых на сотрудников органов внутренних дел должна возлагаться административная ответственность. Подобные правонарушения названы в ст. 2.5 КоАП РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.1 - 5.26, 5.45 - 5.52, 5.56, 6.3, 7.29 - 7.32, главой 8, статьей 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), главой 12, статьей 14.9, частью 3 статьи 14.32, главами 15 и 16, статьями 17.3, 17.7 - 17.9, частями 1 и 3 статьи 17.14, статьями 17.15, 18.1 - 18.4, частями 2.1, 2.6 статьи 19.5, статьями 19.5.7, 19.7.2, 19.7.4,

частью 5 статьи 19.8 и статьей 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) КоАП РФ, имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут административную ответственность на общих основаниях.

Действующее законодательство допускает также привлечение к административной ответственности и негосударственных правоохранительных субъектов. Например, ст. 20.24 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за использование в частной детективной или охранной деятельности специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации и не предусмотренных установленными перечнями.

В отношении привлечения сотрудников правоохранительных органов к уголовной ответственности подлежат применению ряд специальных норм УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа (ст. 286.1), получение взятки (ст. 290) и др.). Важным является вопрос привлечения к уголовной ответственности сотрудника правоохранительного органа при причинении им вреда при задержании лица, совершившего преступление. Представляется, что каждый сотрудник должен ясно понимать пределы и совокупность возможных мер, допустимых при задержании. Особая значимость указанного вопроса предопределяется потенциальными негативными последствиями его неправильного решения – от невозможности практической реализации правоохранительных функций в случае, если набор средств будет весьма ограниченным, а сотрудник правоохранительного органа при каждом задержании рискует быть привлеченным к уголовной ответственности, до полной безнаказанности и

произвола в случае, если сотруднику правоохранительного органа будет предоставлен неограниченный круг полномочий и мер для задержания вплоть до причинения задерживаемому смерти.

Осознавая значимость обозначенного вопроса, выступает причиной принятия Пленумом Верховного суда РФ Постановления «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление»¹. Согласно п. 21 Постановления при разрешении вопроса о правомерности причинения вреда в ходе задержания лица, совершившего преступление, судам необходимо выяснять обстоятельства, свидетельствующие о невозможности иными средствами задержать такое лицо. Пункт 28 Постановления указывает, что сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, которым законодательством разрешено применение оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы для исполнения возложенных на них федеральными законами обязанностей, не подлежат уголовной ответственности за причиненный вред, если они действовали в соответствии с требованиями законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих основания и порядок применения оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы².

Вместе с тем, считаем, что в силу особой значимости вопрос правомерности действий сотрудника правоохранительного органа при задержании лица, совершившего преступление, целесообразно рассмотреть более подробно в отдельном акте Верховного суда, что в настоящее время и не сделано.

Следует отметить, что вопрос о совершенствовании уголовного законодательства в указанной сфере выступает, по сути, отраслевым. В силу

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 N 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Российская газета. 2012. 03 октября. N 227.

² Там же.

повышенной общественной опасности и высокой латентности указанных видов преступлений государство обязано обратить особое внимание на обеспечение реализации принципа неотвратимости наказания. При проведении проверки в отношении таких деяний представляется возможным, в частности, использование анонимной информации, размещенной в средствах массовой информации, в частности, в сети Интернет, использование которой не допускается по другим видам преступлений. Вместе с тем, осуществление проверки и предварительного расследования следует поручать независимым должностным лицам, исключая возможность личной взаимосвязи с лицом, в отношении которого проводятся такие мероприятия.

Следующим объектом модернизации в рамках преобразования системно-элементного компонента правоохранительной системы выступает совершенствование системы правоохранительных органов, повышение профессионализма и правовой культуры их сотрудников. Повторимся, что в действующем законодательстве отсутствует единый перечень правоохранительных органов. Причем эту проблему нельзя назвать чисто теоретической. Считаем, что определение природы и назначения органа или организации, исходя из существа предоставленных им полномочий, когда их статус напрямую не установлен законом, не совсем правильно. Этот подход изначально негоден в силу того, что провоцирует «размытость» действующего законодательства, невозможность определить место и роль конкретного органа или организации как в общей системе государственных, муниципальных органов, так и в системе правоохранительных органов. Законодатель, учреждая дополнительный орган или организацию, должен, прежде всего, определиться с их общим назначением и статусом, а затем переходить к установлению конкретных полномочий, а не наоборот. Между тем, теоретикам права ничего не остается, как самостоятельно определять статус органа или организации исходя из предоставленных им полномочий, которые к тому же рассредоточены по различным законам и подзаконным нормативно-правовым актам.

Система правоохранительных органов должна быть стройной, с четким определением компетенции каждого субъекта. Целесообразно при этом подумать о возможности и необходимости исключения некоторых субъектов, полномочия которых дублируются либо пересекаются с полномочиями иных органов государственной власти. В литературе предлагается также создание некоторых субъектов со специальной компетенцией. Причем такие предложения в большинстве случаев нельзя признать оправданными. Например, на основе опыта Республики Армения в системе правоохранительных органов России предлагается учредить военную полицию¹. Вместе с тем, учреждение нового субъекта всегда ведет к усложнению системы, необходимости разграничения полномочий и т.п. Представляется, что создание дополнительного субъекта не сможет коренным образом изменить состояние правопорядка в вооруженных силах РФ. Эта проблема требует модернизации самих ВС РФ и деятельности уже существующих правоохранительных субъектов в данной сфере. Следует отметить, что практика борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка в зарубежных странах, бесспорно, должна быть изучена и тщательным образом проанализирована. Но нельзя осуществлять заимствование всех эффективных зарубежных механизмов без учета потребностей и условий жизнедеятельности российского общества и государства. Все изменения должны быть вызваны внутренними объективными причинами, а не абстрактным желанием что-то изменить.

Достаточно часто с предложениями об учреждении новых правоохранительных структур выступают руководящие должностные лица. Так, А. И. Бастрыкин с целью совершенствования правоохранительной деятельности по борьбе с экономической преступностью высказал мнение о возможности создания специального ведомства при Правительстве РФ либо

¹ См.: *Мирзоян А.С.* Модернизация законодательства, регулирующего деятельность органов военной юстиции в Республике Армения, и некоторые аспекты актуальности создания института военной полиции в правоохранительной системе России // Военно-юридический журнал. 2011. № 12. С. 24 - 28

ряда специализированных подразделений при соответствующих ведомствах и министерствах. В качестве примера глава Следственного комитета РФ привел США, в которых раскрытием экономических преступлений занимается не полиция, а отдельные ведомства в составе министерства финансов¹.

Следует, однако, учитывать, что значительные организационные изменения порождают необходимость изменений крупной многосложной правоохранительной системы государства, состоящей из большого числа подсистем, сложным образом взаимодействующих между собой, попытки придать системе правоохранительных органов необходимое оптимальное состояние путем радикальной ломки могут повлечь достаточно опасные социальные последствия, а искусственно навязывать этой системе требуемые характеристики весьма сложно. Гораздо разумнее действовать, опираясь на знание внутренних свойств правоохранительной системы, заложить организационные основы для оптимизации правоохранительной структуры, способствующие самоорганизации, формированию упорядоченности и эволюционному развитию².

В качестве примера не очень правильных и весьма поспешных организационных изменений можно, в частности, привести упразднение налоговой полиции. Современная же практика показала невозможность надлежащего осуществления правоохранительной функции в сфере налоговых преступлений силами налоговых инспекций. На это обратил внимание руководитель СК России А. И. Бастрыкин, который выступил с предложением о создании финансовой полиции³. Конечно, подобного рода «организационные игры» с неоправданным упразднением, а затем воссозданием аналогичных правоохранительных структур оказывают негативное воздействие на всю правоохранительную систему в целом, создают дисбаланс между ее

¹ Российская газета. 2010. 26 января. С. 1.

² См.: *Арутюнян Д.А.* Актуальные вопросы модернизации органов предварительного следствия России // *Российский следователь*. 2011. N 6. С. 36.

³ См.: URL: <http://www.mk.ru/politics/russia/article/2013/02/22/816691-bastryikin-edinstvennyiy-sposob-pobedit-mafiyu-sozdat-svoyu.html> (дата обращения 22.02.2020г.).

элементами, препятствуют стабильности, порождают вопросы разграничения компетенции. Поэтому к вопросам организационной оптимизации правоохранительной системы следует подходить весьма внимательно, не допуская принятия неверных либо поспешных решений.

Помимо четкого законодательного определения системы правоохранительных органов данное направление модернизации предполагает также совершенствование правового статуса правоохранительных органов, а также установление их иерархии. Как отмечалась ранее, неполнота, размытость полномочий правоохранительных структур играет далеко не последнюю роль в малоэффективности деятельности соответствующего органа. По мнению специалистов, даже правовой статус судьи, казалось бы, очерченный в действующем законодательстве достаточно четко и полно, нуждается в совершенствовании¹. Как отмечается в юридической литературе, в модернизации нуждается статус и других правоохранительных структур². Между тем, совершенствование статуса правоохранительных органов, дополнение или изъятие отдельных полномочий и обязанностей представляет собой нормальную текущую работу.

Рассматривая иерархичность как необходимое качество системы правоохранительных органов, следует отметить, что в ряде случаев достаточно сложно определить какой правоохранительный орган выступает вышестоящим либо координирующим. Информация о вышестоящих органах и организациях

¹ См., напр.: *Кряжков В.А.* Законодательная модернизация статуса Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 10. С. 29 - 34.; *Модернизация статуса судьи: современные международные подходы / отв. ред. Т.Н. Нешатаева. М., 2011. 336 с. и др.*

² См., напр.: *Арутюнян Д.А.* Актуальные вопросы модернизации органов предварительного следствия России // Российский следователь. 2011. N 6. С. 34 - 37; *Гончаров И.В.* Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60 - 62; *Гулягин А.Ю.* Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 38 - 48; *Кузнецов А.И.* Проблемы формирования социокультурного статуса органов внутренних дел в современном российском менталитете // Общество и право. 2010. № 2. С. 272 - 276 и др.

обязательно должна содержаться на информационных стендах, официальных сайтах соответствующих органов в сети Интернет.

Конечно, в системе правоохранительных органов существуют органы, обладающие общими контрольно-надзорными полномочиями, такие как, например, Прокуратура РФ. Однако это отнюдь не умаляет значимость рассматриваемого вопроса. Как показывает практика достаточно большое количество жалоб на действия сотрудников правоохранительных органов, поданных в органы прокуратуры, направляются последними в непосредственные вышестоящие органы, наделенные контрольными полномочиями. Это, с одной стороны, сильно загружает работу органов прокуратуры, с другой, влияет на оперативность рассмотрения обращения и предоставляет возможность недобросовестным сотрудникам скрыть обстоятельства, свидетельствующие о совершении ими правонарушения.

Вопрос повышения профессионализма и правовой культуры правоохранительных кадров в условиях современной социально-правовой действительности стоит достаточно остро. Вместе с тем, данный вопрос состоит из двух относительно самостоятельных проблем, которые, очевидно, требуют разработки самостоятельных подходов и комплексов мероприятий по их разрешению. Если речь идет о профессионализме как совокупности способностей конкретного сотрудника выполнять поставленные перед ним задачи, то, как нам представляется, решение данной проблемы требует принятия следующего комплекса мероприятий:

- развитие профильного образования и системы государственных заказов (контрактов) на обучение специалистов конкретного профиля, привлечение правоохранительных структур к мероприятиям по оценке профильного образования и корректировке учебных планов (программ) исходя из потребностей современной правоохранительной практики. «Только с помощью профессионального обучения сотрудников, формирования современного правосознания возможно выйти на новый уровень

правоохранительной деятельности»¹. Подготовка множества невостребованных специалистов общего профиля, не обладающих достаточными и необходимыми знаниями в области осуществления правоохранительной деятельности, не решает кадровой задачи. Следует отметить, что в настоящее время проблема наличия множества учебных заведений, выпускающих огромное количество специалистов гуманитарного профиля, стала объектом внимания соответствующих государственных структур, но, как нам представляется, еще окончательно не разрешена;

- разработка и законодательное закрепление требований к кандидатам на должности в правоохранительные органы и организации (гражданство РФ, отсутствие судимости, минимальный возраст, образование, стаж работы и т.д.), обеспечение полной и всесторонней проверки соответствия кандидатов данным требованиям, реализация конкурсного отбора при приеме на службу. Причем желательно, чтобы проверку проводили неаффилированные с данной правоохранительной структурой организации. Сейчас же в большинстве случаев решение вопроса о трудоустройстве в правоохранительные органы сводится к одобрению кандидатуры соответствующим должностным лицом, без фактического проведения проверки либо фиктивного ее проведения. Не удивительно, что после совершения уже действующим сотрудником правоохранительного органа должностного правонарушения выясняются дополнительные обстоятельства его «прошлой» жизни и, порой, связь с криминальной деятельностью. Представляется оправданным в данном случае применение опыта проверки кандидатов на должность судьи, которая осуществляется относительно независимой структурой. Обязательным условием назначения кандидата на должность судьи является наличие положительного заключения квалификационной коллегии судей соответствующего уровня;

¹ Синюков В.Н. Реформа профессиональной подготовки в МВД в контексте модернизации правоохранительной системы // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1 (38). С 173.

- введение механизма стратегического кадрового планирования с методиками оптимизации численности по отдельным должностям, формирования резерва, передвижения и ротации кадров, применения категории «служебно-личностный рейтинг» и многоуровневой системы профессиональной адаптации¹;

- введение обязательной периодической аттестации сотрудников правоохранительных органов на знание действующего законодательства и ведомственных инструкций и проведение указанной аттестации независимыми структурами. Заинтересованность в служебной деятельности, несмотря на тяжесть и напряженность труда, стабильность, возможность получения образования и профессионального роста, социально-правовая защищенность сотрудников ОВД - тот противовес факторам риска проявления их криминального поведения»²;

- обеспечение реального прохождения сотрудниками правоохранительных органов повышения квалификации. «При общем повышении образовательного уровня граждан профессиональные умения и навыки сотрудников основных служб еще далеки от требований современности»³;

- организация семинаров и совещаний (в том числе межведомственных) по рассмотрению практических ситуаций и выработке примерного плана действий сотрудников правоохранительных органов при их наступлении;

- обеспечение оптимального режима осуществления правоохранительной деятельности.

¹ См.: *Занина Т.М.* О разработке комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы в современных условиях // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 22.

² *Пилюгина Т.В.* Социально-психологические факторы риска развития криминальных форм поведения сотрудников правоохранительных органов // Общество и право. 2011. № 4. С. 213.

³ *Синюков В.Н.* Реформа профессиональной подготовки в МВД в контексте модернизации правоохранительной системы. С. 170.

Вместе с тем, высокий уровень профессионализма не следует отождествлять с правовой культурой, которая связана, прежде всего, с правовым воспитанием сотрудников правоохранительных органов. В целях обеспечения надлежащего уровня правовой культуры следует обратить внимание на необходимость ориентации профильного образования не только на получение специальных знаний, но и на правовое воспитание будущих сотрудников, развитие у них стойких морально-этических принципов осуществления профессиональной деятельности. В современной России в условиях провозглашения курса на построение гражданского общества сотруднику правоохранительных органов необходима не только высокая профессиональная компетентность, но и готовность противостоять влиянию факторов профессиональной психологической деформации, тщательно продумывать форму своих действий, предвидеть социально-нравственные последствия собственных поступков, оберегать авторитет государственной власти, содействовать росту престижа правоохранительных структур¹.

Причем немаловажную роль играет порядок взаимодействия и манера общения внутри самой правоохранительной системы. Ключевую роль в данном вопросе играет фигура руководителя, который, как нам представляется, задает вектор развития делового общения не только между сотрудниками соответствующего подразделения, но и отношения к выполняемым обязанностям, к охране прав и законных интересов граждан в целом. «От руководителей требуется активное, добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, творческое, инициативное отношение к порученному делу. Новый облик правоохранительных органов предполагает изменение организационных, кадровых, воспитательных принципов деятельности, что заставляет искать новые подходы к руководству коллективами, развивать

¹ См.: *Стригуненко Ю.В.* Профессиональная деформация личности сотрудника милиции как угроза правовому порядку в современном российском обществе: автореф. дис... канд. соц. наук. Краснодар, 2010. С. 3-4.

управленческий ресурс руководящих кадров правоохранительных органов Российской Федерации»¹.

На наш взгляд, следовало бы разработать межотраслевой кодекс этики, регламентирующий порядок взаимоотношений между сотрудниками правоохранительных органов и общения с гражданами. Следует отметить, что в настоящее время такие правила, конечно, существуют. Однако на практике проявляется стойкое нежелание сотрудников их исполнять. В качестве примера можно привести постоянные нарушения сотрудниками ГИБДД положений соответствующих регламентов по обращению к водителям при остановке транспортного средства, общению с ними. Подобное поведение как раз свидетельствует о низком уровне правовой культуры таких сотрудников.

Правовой нигилизм, как одна из форм деформации правосознания, получил свое широкое распространение не только в современном российском гражданском обществе, но и в системе правоохранительных органов. Неуважение к правам и законным интересам граждан, которые, по сути, являются объектом правоохраны, существенно подрывают и без того невысокий авторитет правоохранительных структур и провоцируют дальнейшее распространение массовых форм деформации правосознания. «Возникающая в процессе правового реформирования проблема позитивного отношения граждан к правоохранительной системе, бесспорно, связана с уровнем правовой зрелости общества.

В свою очередь, проблема правовой зрелости людей всегда являлась важнейшим аспектом правовой работы государства, а, учитывая, что сегодняшнее поколение является свидетелем кардинальной смены ценностей и ориентиров правовой жизни, данный аспект приобретает особое значение. В этих условиях представляется необходимым по-новому взглянуть на процесс, закладывающий ценностные установки и ориентиры в правовом сознании

¹ *Строков Р.Р.* Критерии и показатели исследования стиля руководства начальников подразделений правоохранительных органов Российской Федерации в зависимости от их психодинамических свойств личности // *Юридическая психология.* 2011. № 1. С. 20.

российских граждан»¹. Конечно, проблема правового воспитания гораздо сложнее и требует для своего разрешения достаточно длительного периода времени. Но это обстоятельство должно выступать только побудительным началом наиболее оперативной разработки основных подходов обеспечения повышения правовой культуры в системе правоохранительных органов.

Представляется, что обоснованным при приеме кандидата на должность сотрудника правоохранительного органа выступает оценка уровня личной правовой культуры кандидата при помощи современных методов тестирования. Конкурсный отбор кандидатов с применением специально разработанной системы оценок личных качеств потенциальных сотрудников, проводимый экспертами, с одной стороны, обеспечит равные условия реализации возможности на трудоустройство, с другой, поможет решить проблему профессионализма кадров, надлежащего уровня их правовой культуры и психологической устойчивости. В этой связи представляется вполне оправданным использование при приеме на службу в правоохранительные органы полиграфа. Такая практика уже получила достаточно широкое распространение, например, при приеме на службу в органы прокуратуры.

Следующим направлением преобразования правоохранительной системы в рамках модернизации системно-структурного компонента выступает совершенствование правоохранительной практики. Под правоохранительной практикой в рамках данной работы понимается правоохранительная деятельность, взятая в единстве с накопленным опытом ее осуществления. Поэтому указанное направление включает в себя два элемента: совершенствование правоохранительной деятельности² и обобщение и надлежащее использование накопленного опыта ее осуществления.

¹ Кузнецов А.И. Проблемы формирования социокультурного статуса органов внутренних дел в современном российском менталитете // Общество и право. 2010. № 2. С. 272.

² См., напр.: Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 119 - 133; Столяренко В.М., Никитин А.Н. Правовое регулирование правоохранительной деятельности полиции в сфере экономики // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 35 - 40; Фоков

Отмечая важность правоохранительной деятельности как элемента правоохранительной системы, следует отметить, что выдающийся российский реформатор XIX века М.М. Сперанский связывал поддержание постоянного действия закона именно с деятельностью правоохранительных органов. «Есть три разные образа удержать закон в непрерывном его действии, - писал М. М. Сперанский, - 1) восстановлением, когда он нарушен, - сие составляет предмет полиции исполнительной (*police executive*); 2) пресечением насилия на месте, - отсюда полиция смирительная (*police coercitive ou repressive*); 3) предупреждением насилия разными предохранительными средствами, - отсюда полиция предохранительная (*police administrative, preservative, police de surete*)»¹.

Естественно, что многое вышеизложенное относительно модернизации нормативно-правовой основы, системы правоохранительных органов в конечном итоге направлено на совершенствование правоохранительной деятельности. Это обусловлено тесной взаимосвязью правоохранительных норм, уполномоченных органов (субъектов) и правоохранительной деятельности как элементов единого механизма реализации права. Во избежание повторения в рамках совершенствования правоохранительной деятельности ранее указанных проблем и предлагаемых способов их разрешения, остановимся на двух основных вопросах: преобразование системы оценок эффективности правоохранительной деятельности и оснащение сотрудников правоохранительных органов современными специальными средствами.

О необходимости кардинального изменения системы оценок эффективности правоохранительной деятельности в настоящее время говорится достаточно много. Этот вопрос широко обсуждается не только

А.П. Правосудие в России в условиях судебной реформы // Российский судья. 2010. № 2. С. 2 - 5 и др.

¹ *Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). Москва: типо-литография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен., 1905 г. С. 131 – 132. (363 с.)*

общественностью и средствами массовой информации, но и представителями самих правоохранительных органов. Проводятся специальные исследования, касающиеся совершенствования системы оценок эффективности деятельности отдельных правоохранительных органов¹. Реформирование системы органов внутренних дел, которое в настоящее время осуществляется, в качестве одной из задач их модернизации предполагает отказ от «палочной» системы и переход к более современной системе оценок эффективности и управления правоохранительной деятельностью. Считаем, что существовавшая (и, как показывает практика, существующая по настоящее время) система оценок эффективности правоохранительной деятельности абсолютно непригодна не только для оценки эффективности современной правоохранительной деятельности, но и содержала в себя явные дефекты изначально.

Поэтому, на наш взгляд, говорить о том, что данная система стала неэффективной и даже вредной только лишь в силу существенного изменения социальных условий ее реализации не совсем корректно. Количественный критерий, положенный в основу системы, изначально не мог выступать надлежащим средством оценки. Изменившиеся социальные условия лишь обнажили имеющийся дефект.

Современной же задачей выступает не только и не столько дополнение количественного критерия иными средствами оценки, сколько разработка совершенно нового комплекса таких средств, позволяющих осуществить наиболее полную и объективную оценку эффективности правоохранительной деятельности. В.Н. Синюков отмечает, что существующая оценка деятельности органов внутренних дел не во всем нацелена на борьбу с преступностью, во многом порождает раздвоение целей, мотивов, законодательных и ведомственных установок сотрудников². Обратим при этом внимание на то, что

¹ См., напр.: *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5 (31). С. 3-14.

² См.: *Синюков В.Н.* Реформа профессиональной подготовки в МВД в контексте модернизации правоохранительной системы. С. 173-174.

в настоящее время обсуждается вопрос совершенствования системы оценок эффективности деятельности почему-то только органов внутренних дел, а не всех правоохранительных органов.

Вместе с тем, отсутствует общая универсальная система оценок эффективности правоохранительной деятельности в целом. Бесспорно, что системы оценок эффективности, например, деятельности органов прокуратуры и деятельности судебных органов должны отличаться. Но в основе данных систем должен лежать единый подход к оценке и универсальный набор средств, который, естественно, должен дополняться специальными средствами оценки, отражающими особенности отдельной разновидности правоохранительной деятельности. Абсолютно неясно как оценивается эффективность деятельности, например, судей, органов прокуратуры, таможенных органов и т.д.

Предполагается, что в процессе реформирования правоохранительной системы взамен количественного критерия (количество задержанных лиц, количество возбужденных дел, количество выявленных фактов совершения правонарушения, количество составленных протоколов и т.д.) в основу оценки деятельности органов внутренних дел должен быть положен критерий признания общественностью, доверия, отзывов и т.д. То есть акцент смещен от количественного фактора в сторону факторов социального признания. Считаем, что предлагаемый подход является в равной степени дефектным как и предыдущий, т.к. оценка эффективности правоохранительной деятельности осуществляется на основе оценки данной деятельности общественностью. То есть, по сути, оценку осуществляют сами граждане, а специалисты только лишь обобщают первоначальные данные, переводят их в процентное отношение, и делают соответствующие выводы. Представляется, что изначально оценку эффективности правоохранительной деятельности должны осуществлять эксперты на основе изучения системы факторов, позволяющих в совокупности дать наиболее полную и всестороннюю характеристику осуществляемой деятельности и ее эффективности. При этом в основе оценки должны лежать

объективные факторы, позволяющие выявить изменения правопорядка и степени защищенности прав и законных интересов граждан. Факторы социального признания и отношения не могут выступать единственной основой оценки эффективности правоохранительной деятельности, т.к. объективно не отражают всех ее сторон. Граждане, не имеющие специальных познаний в области осуществления правоохраны и действующего законодательства, не могут дать объективную оценку и, прежде всего, руководствуются своими субъективными предположениями с учетом личных симпатий к тому или иному сотруднику правоохранительных органов. Таким образом, для того чтобы в последующем наметить основные проблемные вопросы в сфере осуществления правоохранительной деятельности необходимо, прежде всего, обеспечить осуществление полной и всесторонне оценки ее эффективности на основе объективных факторов с опубликованием результатов при помощи средств массовой информации. В настоящее время негативное массовое сознание, содержащее в себе оценку правоохранительной деятельности и всей правоохранительной системы в целом, основывается лишь на «раскрученных» средствами массовой информации так называемых «резонансных» делах, получивших широкую огласку. Это еще раз подтверждает вывод о том, что массовое сознание, сформированное в результате воздействия единичных и случайных факторов, не может лежать в основе объективной оценки эффективности правоохранительной деятельности. Стоит при этом отметить достаточно низкий общий уровень правовой культуры современного российского общества, а также относительную статичность массового сознания, которое не всегда достаточно оперативно реагирует на позитивные изменения в сфере осуществления правоохранительной деятельности.

Следующим аспектом модернизации правоохранительной деятельности выступает оснащение сотрудников правоохранительных органов современными специальными средствами и технологиями, которые призваны как минимум, во-первых, обеспечить оперативность осуществления правоохранительной

деятельности, во-вторых, облегчить работу сотрудникам правоохранительных органов и повысить ее результативность, в-третьих, максимально исключить возможность ошибок при осуществлении правоохраны. Причем под современными специальными средствами в настоящей работе понимаются не только и не столько лишь компьютерная техника и различного рода технические приборы, но и иные средства, использование которых направлено на достижение вышеуказанных задач: служебные средства и линии связи; правовые системы и базы данных; средства передвижения и системы ведения электронного документооборота и т.д. «Использование информационных технологий в правоохранительной деятельности нацелено на качественное изменение выполнения правоохранительными органами своих задач и функций за счет принципиально нового подхода к решению проблем обработки информации, а также на реализацию стратегических приоритетов в формировании единого механизма межведомственной координации сил и средств, общей информационной инфраструктуры для обеспечения деятельности правоохранительных органов, что, в свою очередь, оказывает влияние на структуру, организационное и правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов»¹. В настоящее время представляется необходимым создание единой информационной базы, в которой бы содержались сведения о всех правонарушениях и преступлениях по конкретным сферам с учетом высокой защищенности указанных сведений от неправомерного доступа².

Следует отметить, что в российской правоохранительной системе наличие и использование современных специальных средств граничит с абсолютным необеспечением элементарными условиями труда, недостатком канцелярских товаров, использованием в качестве рабочих кабинетов подвальных необорудованных помещений, отсутствием служебных средств

¹ Егоров В.А. Организация правоохранительной деятельности с использованием информационных технологий: автореф. дис... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 21.

² См.: Оноколов Ю.П. Необходима общая информационная база правоохранительных органов и судов // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 58 - 61

передвижения при условии, что деятельность связана с постоянными выездами на предполагаемые места совершения правонарушений и т.д. Представляется, что в силу специфики осуществляемой деятельности лидерами в использовании специальных технических средств выступают органы федеральной службы безопасности. Вместе с тем, в силу секретности данные технические средства становятся достоянием общественности, как правило, после их устаревания.

Следует также отметить волну технической модернизации деятельности судей. Так, например, глобальные изменения в деятельности арбитражных судов произошли с принятием ФЗ N 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»¹. Внесенные изменения направлены, в частности, на установление и развитие электронного документооборота. Так стало возможным обращение в арбитражный суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет, представление всех доказательств и ходатайств в электронном виде. В ходе каждого судебного заседания арбитражного суда первой инстанции, а также при совершении отдельных процессуальных действий вне судебного заседания ведется протоколирование с использованием средств аудиозаписи, а протокол, составляемый в письменной форме, стал дополнительным средством фиксации следующих данных о ходе судебного заседания. В настоящее время лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса могут участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи. Техническая возможность такого участия существует во всех арбитражных судах.

Кроме того, в действующем арбитражном процессуальном законодательстве предусмотрена обязанность арбитражных судов размещать принятые им судебные акты в свободном доступе на официальном сайте соответствующего арбитражного суда в сети Интернет. Закрепление указанной обязанности позволило изменить подход и к судебному извещению в

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 N 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. N 31. Ст. 4197.

арбитражном процессе. Сегодня лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса считаются извещенными надлежащим образом, если к началу судебного заседания, совершения отдельного процессуального действия арбитражный суд располагает сведениями о получении адресатом копии определения о принятии искового заявления или заявления к производству и возбуждении производства по делу, направленной ему в установленном порядке или иными доказательствами получения лицами, участвующими в деле, информации о начавшемся судебном процессе.

Конечно, внесению подобных изменений в процессуальный закон предшествовала достаточно продолжительная работа по созданию и оснащению арбитражных судов техническими средствами, а также создание и тестирование новых информационных систем. Между тем, судебная практика с очевидностью показала эффективность указанных изменений, которые создали полноценную основу для принятия Федерального закона № 86-ФЗ¹, устанавливающего новые правила упрощенного производства.

Таким образом, внедрение в работу судей арбитражных и иных судов современных информационных технологий позволило отказаться от некоторых ранее действовавших процессуальных правил и значительно облегчить осуществление не только судебной деятельности и обеспечить ее оперативность, но и упростить участие в арбитражном процессе заинтересованных лиц без негативных последствий для надлежащего отправления правосудия и реализации конституционного права на обращение в суд и судебной защиты. В сфере судопроизводства в судах общей юрисдикции осуществлены аналогичные преобразования по внедрению так называемого «электронного правосудия». Необходимость информатизации судов общей юрисдикции осознает и само судебское сообщество.

¹ Федеральный закон от 25.06.2012 № 86-ФЗ (в ред. от 02.03.2016 г.) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3439; СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1319.

Конечно, современные технические средства внедряются и в деятельность иных правоохранительных органов. Однако темпы такого внедрения по ряду направлений невелики и, к сожалению, затрагивают лишь отдельные сферы осуществления правоохранительной деятельности. Справедливости ради следует отметить, что современное техническое оснащение правоохранительных органов, как правило, зависит от них самих. Именно они должны быть инициаторами модернизационных изменений. На сегодняшний день многие правоохранительные органы не готовы разрабатывать и реализовывать наиболее современные подходы технической модернизации. Их инициативы сводятся лишь к далеко не инновационным и абсолютно экономически нецелесообразным предложениям, которые, по сути, в целом никак не могут повлиять на эффективность осуществления правоохранительной деятельности.

К таким предложениям можно отнести, например, увеличение штатной численности сотрудников вместо установления современных компьютерных программ и баз данных, обеспечение дополнительными транспортными средствами вместо внедрения современных линий связи и взаимодействия и т.д. На практике нередки также случаи, что, получив запрашиваемое современное оборудование, оказывается, что в конкретном правоохранительном учреждении отсутствует сотрудник, обладающий специальными знаниями по его использованию. Это приводит как минимум к простоям данного оборудования либо его поломке в результате нарушения правил эксплуатации. Таким образом, главным фактором, препятствующим проведению комплексной технической модернизации правоохранительной деятельности, выступает безинициативность самих субъектов ее осуществления, отсутствие креативных инновационных подходов, стойкая привычка действовать как прежде «по-старинке» и их неготовность на кардинальные изменения в осуществлении своей деятельности.

Важным аспектом модернизации правоохранительной деятельности выступает обобщение и анализ правоохранительной практики. Именно практика осуществления правоохранительной деятельности позволяет выявить проблемные вопросы и подтвердить или опровергнуть теоретические гипотезы и концепции. Своевременное обобщение и анализ правоохранительной практики позволяют накопить бесценный опыт осуществления правоохранительной деятельности, который должен выступать основой дальнейшего ее совершенствования. Отсутствие такого опыта либо его ненадлежащее использование в деле совершенствования правоохранительной деятельности является основной причиной внедрения неэффективных или малоэффективных механизмов, заимствованных из зарубежных правоохранительных систем, а также причиной принятия неверных решений и реализации ошибочных идей.

Следующим направлением модернизации российской правоохранительной системы выступает совершенствование системно-структурного компонента. Поскольку правоохранительная система представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, то совершенствование системно-структурного компонента выражается в развитии связей между различными элементами правоохранительной системы. В рамках данного направления представляется необходимым обеспечить преобразование и значительное усиление внутренних системно-структурных связей между нормативным элементом правоохранительной системы и правоохранительной деятельностью уполномоченных органов, а также тесное взаимодействие правоохранительных органов друг с другом при осуществлении правоохраны.

Первая из вышеназванных проблем достаточно часто выступает предметом исследования и, как нам представляется, состоит из двух аспектов: во-первых, обеспечение эффективности правоохранительных норм, во-вторых, обеспечение обратного действия правоохранительной деятельности на нормативную систему. В настоящее время указанные проблемы разрешаются

не лучшим образом. Довольно часто смысл вновь принятых правоохранительных норм и институтов, который вкладывает в них законодатель, в процессе их реализации деформируется настолько, что от данного смысла, по сути, ничего не остается.

Считаем, что неэффективность принимаемых и существующих правоохранительных норм выступает основной проблемой российской правоохранительной системы. Содержание правоохранительных норм не находит своего непосредственного выражения в правоохранительной деятельности компетентных органов. Без разрешения обозначенной проблемы не представляется возможным обеспечить надлежащее функционирование правоохранительной системы в целом, повысить степень охраны прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Вместе с тем, данная проблема требует комплексного подхода к ее разрешению. С учетом крайне неблагоприятного состояния современной правоохранительной практики именно законодательство должно сыграть основную роль в деле ее совершенствования, задав нужный вектор развития и обеспечив его реализацию системой эффективных правовых средств. Представляется, что нормативный элемент правоохранительной системы должен содержать помимо общих универсальных принципов правоохранительной деятельности, о которых говорилось ранее, действенный механизм их надлежащей реализации, первоначально включающий в себя достаточно жесткие правила юридической ответственности, а также систему запретов и обязываний при минимальном количестве дозволений.

Добиться успехов в решении указанной проблемы можно лишь посредством облачения правоохранительной деятельности в процессуально-процедурную форму. В основе такой формы должны лежать универсальные принципы, которые должны толковаться в соответствии с их конституционно-правовым значением и смыслом, вкладываемым в них законодателем. Отдельные правовые положения, носящие обрывочный характер не могут

коренным образом переломить сложившуюся ситуацию и выступать основой развития взаимосвязи между правоохранительными нормами и правоохранительной деятельностью. Основываясь на общей системе показателей мониторинга закона, предложенной Ю.А. Тихомировым¹, приведем комплекс негативных показателей действия законов, содержащих правоохранительные нормы:

1) несоблюдение компетенции правоохранительного органа, которое может проявляться, в частности, в принятии правовых решений, выходящих за рамки предоставленных полномочий;

2) вмешательство в сферу деятельности другого правоохранительного либо иного органа власти (организации). Причем это не всегда сопровождается в несоблюдении компетенции. В данном случае речь может идти в пересечении полномочий или размытости компетенции;

3) искажение смысла правоохранительных норм закона на подзаконном уровне регулирования;

4) принятие неправомερных, необоснованных правовых решений, совершение незаконных действий в сфере правоохраны;

5) несоблюдение права субъектами правоохранительных правоотношений, неприменение, неисполнение права (бездействие) субъектами правоохранительной деятельности;

б) ошибки технико-юридического характера.

«Эффективность правового регулирования определяется множеством факторов, главными из которых являются соответствие права, всей правовой системы идеям свободы и справедливости, потребностям экономического, политического, культурного развития страны, наличие совершенного законодательства»². Если же говорить о правовом регулировании

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 394-395.

² Зеленукин А.А. К вопросу об эффективности российского законодательства // Правоведение. 1996. № 2. С. 3.

правоохранительной деятельности, представляется необходимым выделить следующие факторы, влияющие на его малоэффективность:

- большое количество нормативно-правовых актов, низкий уровень их несогласованности, дублирование отдельных положений (своего рода правовая инфляция);

- наличие правовых коллизий и пробелов, двусмысленность юридических формулировок норм;

- отсутствие действенных правовых механизмов, обеспечивающих реализацию положений нормативно-правовых актов с учетом социальных условий их реализации;

- механическое заимствование правовых конструкций, механизмов и средств из зарубежных правовых систем без соответствующей переработки с целью национальной адаптации;

- низкий уровень социальной обусловленности нормативно-правовых актов, стремление обеспечить надлежащее правовое регулирование за счет внесения незначительных локальных поправок;

- идеализирование сферы правового регулирования правоохранительной деятельности, постановка задач, которые априори не могут быть выполнены только правовыми средствами, а требуют комплексного подхода и широкого набора средств социального воздействия.

Вопрос обеспечения обратного действия правоохранительной практики и нормативной основы является не менее актуальным. Недейственность современных правоохранительных норм часто является следствием их несоответствия сложившейся практики. Принимая те или иные нормы права, законодатель не учитывает тенденций развития правоохранительной практики, не знает реальную ситуацию. Поэтому мнимое предположение законодателя (которое в некоторых случаях изначально выглядит утопическим) о том, что переломить ход развития правоохранительной практики можно посредством

принятия отдельных нормативных положений, так сказать «малыми силами», основывается лишь на незнании реального положения дел.

Рассматривая вопрос обратного действия правоохранительной практики, представляется полезным определить генетическую взаимосвязь нормотворческой и правоохранительной деятельности. Ю.А. Кондрашов в своем диссертационном исследовании предлагает следующую обобщенную модель генетической взаимосвязи правотворческой и правоприменительной деятельности: «правотворчество → фактические отношения (жизненные ситуации, требующие применения норм права) → правоприменение → правоприменительная практика → правотворчество (включая оценку правоприменительной практики на предмет выявления потребностей в правовом регулировании)»¹. С учетом специфики правоохраны, представляется, что модель генетической взаимосвязи нормативной основы правоохранительной деятельности и правоохранительной практики будет выглядеть следующим образом: нормотворческая деятельность в сфере правоохраны → нормативно-правовые акты, регулирующие правоохранительную деятельность → фактические отношения (жизненные ситуации, требующие реализации правоохранительных норм) → правоохранительная деятельность → правоохранительные отношения → правоохранительная практика → нормотворчество в сфере правоохраны и т.д.

Таким образом, основная задача видится в разработке комплекса мер по реализации генетической взаимосвязи нормативно-правовой основы правоохранительной деятельности и правоохранительной практики посредством учета последней при принятии нормотворческих решений на подзаконном уровне, а также при реализации права законодательной инициативы главным образом через Правительство РФ, а также иных субъектов, перечисленных в ст. 104 Конституции РФ.

¹ Кондрашов Ю.А. Фактор времени в юридической деятельности: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 173.

Следующим аспектом модернизации системно-структурного компонента форм реализации функции охраны правопорядка государства выступает совершенствование координации и взаимодействия правоохранительных органов¹. Представляется, что данное взаимодействие должно строиться на универсальном принципе взаимопомощи при осуществлении правоохранительной деятельности. Если целью деятельности всех правоохранительных структур выступает обеспечение охраны и защиты прав и законных интересов, но в различных сферах жизнедеятельности, то принцип взаимопомощи и взаимоинформированности является обязательным условием такой деятельности, так как направлен на достижение общей цели.

Практическая деятельность правоохранительных органов подтверждает вывод о том, что довольно часто обеспечить надлежащий уровень правовой охраны не представляется возможным в силу недостаточной информированности сотрудников правоохранительных органов. В результате вместо превентивных мер приходится осуществлять мероприятия по восстановлению нарушенного субъективного права. Отсутствие необходимой информации является важным фактором в обеспечении оперативности правоохраны. При этом следует выделить два основных уровня взаимодействия правоохранительных органов: внутригосударственный и международный. Основы внутригосударственного взаимодействия правоохранительных органов установлены в действующем национальном законодательстве, а также в ведомственных (межведомственных) актах, имеющих как нормативное, так и рекомендательно-информационное значение. Например, согласно ст. 36 НК РФ² по запросу налоговых органов органы внутренних дел участвуют вместе с налоговыми органами в проводимых налоговыми органами выездных

¹ См., напр.: *Белоцерковский С.Д.* Организованная преступность и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с ней // *Законность.* 2011. № 12. С. 9 – 11; *Середа И.М., Суханов С.В.* К вопросу о координации деятельности правоохранительных органов по профилактике незаконного предпринимательства // *Юридический мир.* 2011. № 7. С. 23 – 26 и др.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 29.11.2021) // *СЗ РФ.* 1998. № 31. Ст. 3824; *СЗ РФ.* 2021. № 49 (Часть I). Ст. 8144.

налоговых проверках. При выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных НК РФ к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел, следственные органы обязаны в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения.

В настоящее время особенно остро вопрос взаимодействия правоохранительных органов стоит в сферах межведомственной компетенции. В качестве одной из таких сфер следует указать расследование налоговых преступлений, предусмотренных ст. 198 – 199.2 УК РФ¹ и требующих тесного сотрудничества следственных, оперативно-розыскных и налоговых органов². Неслаженная работа названных органов часто приводит к затягиванию расследования по таким делам либо невозможности раскрытия преступления. Актуальным также остается вопрос взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с терроризмом и его финансированием³. В силу высокой организованности и общественной опасности терроризма такое взаимодействие необходимо не только на внутригосударственном, но и на международном уровнях.

Следует отметить, что нормы, касающиеся взаимодействия правоохранительных органов, содержатся в различных отраслевых законах и подзаконных нормативно-правовых актах и имеют локальный характер, что значительно затрудняет их реализацию. Конечно, детально регламентировать порядок взаимодействия всех правоохранительных органов в одном нормативно-правовом акте не представляется возможным в силу специфики отдельных видов правоохранительной деятельности, но закрепить основы такого взаимодействия, установить универсальный механизм считаем

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² См., напр.: *Бажанов С.В.* Взаимодействие Следственного комитета с полицией и налоговыми органами // *Законность*. 2011. № 10. С. 35 – 40.

³ См., напр.: *Паненков А.А.* Координация и взаимодействие правоохранительных органов и спецслужб России - залог успеха в борьбе с терроризмом и его финансированием // *Военно-юридический журнал*. 2011. № 9. С. 22 - 29.

необходимым. Бесспорно, что вопросы взаимодействия в сферах, требующих объединения усилий нескольких субъектов правоохраны, не могут решаться лишь на основе общих правил. Здесь требуется детальное разъяснение порядка взаимодействия в межведомственных инструкциях и правилах.

Следующим уровнем взаимодействия правоохранительных органов выступает международное взаимодействие. Порядок такого взаимодействия может быть закреплен как в национальном законодательстве, так и в международных актах. Международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства посвящена часть пятая УПК РФ, в которой регламентируется порядок взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями. Следует отметить, что основанием для интенсификации данной сферы стало распространения транснациональной (международной) преступности. В настоящее время бороться с подобной противозаконной (а в большинстве случаев и античеловеческой) деятельностью силами одного государства бесполезно. Поэтому объединение межгосударственных усилий представляется необходимым. Стоит согласиться с мнением, что на фоне реформ судебной системы, преобразований в деятельности правоохранительных органов, нарастающих угроз международного терроризма, интеграции информационных систем развитие международных связей России с другими государствами в сфере уголовного судопроизводства и предупреждения преступлений видится одной из наиболее актуальных задач¹.

«Сравнительный анализ новейших технологий миротворчества и определение возможностей их использования показывает, что общий миротворческий процесс, и в частности операции по поддержанию мира (ОПМ) ООН в 90-х годах XX в., не случайно подвергаются многими отечественными и

¹ См.: *Булгакова Е.В.* Возможности использования информационных технологий в развитии международного российско-германского сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства // *Международное публичное и частное право.* 2012. № 1. С. 21.

зарубежными экспертами жесткой критике. Это касается прежде всего их многочисленности и вариативности»¹. Вместе с тем, позитивные подвижки в сфере технологий международного сотрудничества, конечно, имеются. Так, например, несколько лет назад создана и в настоящее время функционирует единая информационная база о преступниках в СНГ. Конечно, сотрудничество правоохранительных структур стран СНГ осуществлялось и ранее, но имело эпизодический характер. Сейчас же процесс взаимодействия стал универсальным и массовым и осуществляется в электронном виде.

К сожалению, препятствием интенсивному межнациональному сотрудничеству правоохранительных органов являются не только недостаточная интеграция нашей страны в мировое информационное пространство, но и разногласия в политической сфере, военно-экономическое противостояние различных государств. Считаем, что деятельность по правоохране на международном (как, впрочем, и на внутригосударственном) уровне не должна зависеть от политических устремлений отдельных государств и их лидеров. В противном случае это приводит либо к невозможности эффективного сотрудничества в данной сфере, либо к фиктивности такого сотрудничества, целью которого на самом деле является не только и не столько охрана и защита прав человека, сколько установление политического влияния и зависимости. Об этом явно свидетельствуют события последних лет в связи с ситуацией вокруг Украины и противодействия в этой сфере со стороны ряда недружественных стран в отношении России.

Отдельным направлением модернизации российской правоохранительной системы выступает совершенствование целевого компонента механизма реализации функции охраны правопорядка. В настоящее время в действующем законодательстве функции, цели и задачи правоохранительной системы не определены. В науке же ведутся многочисленные дискуссии относительно данного вопроса. Представляется,

¹ Киселев А.К. Европолиция: быть или не быть? // История государства и права. 2010. № 22. С. 46.

что указанное положение дел оказывает сугубо негативное воздействие на эффективность правоохранительной системы. На практике это приводит к деформации понимания истинных целей и задач осуществления правоохраны, неверному выбору критериев оценки эффективности правоохранительной деятельности. Служба в правоохранительных органах рассматривается современной молодежью в лучшем случае как возможность самореализации, карьерного роста и материальной стабильности, а в худшем – как возможность реализации своих корыстных интересов, желания наживы и власти, получения некоего «иммунитета» и прикрытия иной коммерческой деятельности. Однако это происходит не только в силу достаточно низкого уровня правовой культуры кандидатов, но и в силу неопределенности самих целей и задач осуществления правоохранительной деятельности. Конечно, поступая на правоохранительную службу, человек не может преследовать только лишь сугубо общественно полезные цели, но также вынужден проводить анализ будущей работы и по иным критериям: условия труда, взаимоотношения с начальством, размер заработной платы и т.д. Главное, чтобы второе не преобладало над первым и не являлось единственной причиной решения о трудоустройстве. Поэтому сейчас каждому вновь поступающему на правоохранительную службу, а также действующему сотруднику правоохранительного органа необходимо задуматься и определить для себя цели осуществляемой им деятельности. В этом нелегком деле помощником должен выступать закон, четко и ясно определяющий функции, цели и задачи правоохраны. Вряд ли у рядового сотрудника правоохранительного органа хватит время и терпения прочитать многотомные труды ученых по данному вопросу, пропустить их мнения и идеи через свое сознание и дать однозначный ответ на поставленный вопрос. Такое возможно, как нам представляется, только в случае совмещения научной и практической деятельности. Для остальных же ответ на данный вопрос, несмотря на высокие должности, звания и классные чины, так и останется неразрешенной загадкой.

Вопрос нормативного закрепления содержания функционально-целевого компонента российской правоохранительной системы осложняется еще и тем, что большая часть содержания указанного компонента находится в разряде идеального и теоретического. Вместе с тем, четкое уяснение указанных категорий призвано сыграть далеко не последнюю роль в деле совершенствования российской правоохранительной системы. Среди основного негативного фактора, деформирующего истинные цели функционирования правоохранительной системы и являющегося одной из непосредственных причин ее незначительной степени эффективности, следует назвать высокий уровень коррупции как в правоохранительных органах, так и в системе государственной и муниципальной службы в целом.

Очевидно, что «искоренению коррупции препятствует целый ряд причин: морально-нравственные, политические, демографические, ментальные, финансовые и, конечно, правовые. Поскольку коррупция есть системное и разноплановое явление, меры борьбы с ней, безусловно, не исчерпываются чисто юридическими. Особенно это актуально в субъектах РФ в силу ряда специфических региональных особенностей, порожденных временем»¹. Между тем среди основных средств борьбы с коррупционными проявлениями в правоохранительной системе следует указать:

- осуществлении антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность правоохранительных органов;
- изменение кадровой политики: установление конкурсной основы комплектования правоохранительных органов; упрощение процедуры увольнения скомпрометировавших себя сотрудников, в том числе и в аттестационном порядке;
- установление социального контроля (государственного и общественного) за деятельностью сотрудников правоохранительных органов;
- установление ротации сотрудников правоохранительных органов,

¹ Дибиров Ю.С. Правовые аспекты антикоррупционной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Юридический мир. 2011. № 8. С. 23.

занимающих руководящие должности;

- введение дополнительных социальных гарантий для сотрудников и членов их семей, повышение уровня заработной платы сотрудников, решение жилищных проблем¹.

Представляется, что модернизация правоохранительной системы без уяснения и закрепления в общественном сознании истинной цели ее функционирования неосуществима. Борьба с коррупционными проявлениями, препятствующими развитию массового правосознания и деформирующими истинные цели правоохраны, в этой связи является первоочередной задачей.

Последним направлением модернизации правоохранительной системы является совершенствование системно-коммуникационного компонента, содержание которого составляет система правоохранительных правоотношений. Поскольку система правоотношений выступает необходимым элементом механизма правового регулирования, то модернизация правоохранительной системы невозможна без совершенствования правоохранительных отношений. Следует обратить внимание, что проблемные вопросы, изложенные нами ранее, в том числе системы правоохранительных органов, их полномочий и т.п., можно отнести, в частности, и к проблемам правоохранительных отношений. Вместе с тем, категории «правоохранительная деятельность» и «правоохранительное отношение» не являются тождественными. Представляется, что правоохранительная деятельность и правоохранительные отношения выступают самостоятельными элементами механизма правового регулирования. Правоохранительное отношение возникает в результате осуществления правоохранительной деятельности. Не совпадают данные категории и по субъектам. Если субъектами

¹ См., напр.: *Баранков В.Л.* Правовое регулирование социальной защиты сотрудников правоохранительных органов // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 82 - 88; *Кузнецов А., Сухов С.* Борьба с коррупционными проявлениями среди сотрудников правоохранительных органов в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2011. № 2. С. 21 – 25; *Шинкарев А.И.* Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2006. 25 с. и др.

правоохранительной деятельности выступают компетентные органы и организации, обладающие специальными полномочиями, то субъектами правоохранительного отношения выступают также граждане и организации. Рассматривая традиционно правоохранительное правоотношение как единство субъекта, объекта и содержания (субъективные права и юридические обязанности), следует отметить, что универсальная формула распределения прав и обязанностей между субъектами правоохранительных правоотношений, обеспечивающая, с одной стороны, наиболее полную реализацию функции правоохраны, с другой стороны, предупреждающая злоупотребления правами со стороны субъектов (как наделенных властными полномочиями, так и иных субъектов, права и интересы которых выступают объектом правоохраны), еще не найдена. Считаем, что по своей правовой природе правоохранительное правоотношение имеет процессуально-процедурный характер. Поэтому наиболее близкими к оптимальным с точки зрения сочетания субъективных прав и юридических обязанностей следует признать традиционные процессуальные правоотношения, например, уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные, административно-процессуальные. «Устанавливая правила поведения, как для граждан, так и для агентов власти, - отмечал Г.Ф. Шершеневич, - государственная власть направляет свою деятельность на применение норм права к фактическим отношениям в конкретных случаях правонарушения. Эта функция государственной деятельности проявляется в судебном праве, или процессуальном праве...»¹.

С учетом нынешнего состояния развития правоохранительной системы, низкого уровня правовой культуры и профессионализма отдельных сотрудников правоохранительных органов, особенностей национального менталитета представляется, что обеспечить надлежащую реализацию правоохранительной функции без придания правоохранительным отношениям

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. В 4-х т. М.: изд-е Бр. Башмаковых, 1910. Т. III. С. 553.

прецедурно-процессуальной формы невозможно. Установление же такой формы должно проявляться в следующем:

- установление четкой регламентации деятельности правоохранительных структур, оптимизация баланса их прав и обязанностей в правоохранительных отношениях;

- нормативное определение обязанностей правоохранительных органов и их сотрудников с учетом потребности эффективной реализации функции правоохраны, определение обязанностей, без надлежащего выполнения которых реализация правоохранительной функции затруднительна;

- установление негативных правовых последствий за неисполнение обязанностей в виде конкретного вида ответственности с учетом прозрачного и четкого механизма привлечения к ней;

- введения действенного правового механизма воздействия заинтересованных субъектов (граждан, организаций) на сотрудников правоохранительных органов с целью понуждения последних к надлежащему исполнению своих обязанностей;

- определение и нормативное закрепления необходимого набора субъективных прав и юридических средств, реализуемых правоохранительными структурами с учетом возможности при помощи указанных средств разрешения поставленных перед ними задач;

- более явное отражение в нормативной основе принципа - что прямо не разрешено правоохранительным органам, то запрещено, а также эффективная реализация ответственности за злоупотребления полномочиями;

- установление корреспондирующей обязанности негосударственных субъектов (граждан, организаций) выполнять законные требования, предписания правоохранительных органов, а также негативных последствий за неисполнения указанной обязанности, в том числе привлечение к ответственности.

Актуальным также является вовлечение в сферу правоохранительных отношений участников, которые непосредственно не заинтересованы в реализации функции правоохраны в конкретном случае. Речь идет о таких участниках, которые привлекаются в целях получения юридически значимой информации, фиксации каких-либо фактов, действий и т.д. В качестве примера можно назвать свидетеля в сфере уголовно-процессуальных отношений. Но если процессуальный статус свидетеля в УПК РФ определен достаточно четко, то статус и обязанности иных подобных участников правоохранительных отношений устанавливается в законе не всегда полно. Часто законные требования правоохранительных органов игнорируются в силу отсутствия в системе законодательства ответственности за подобное бездействие. Иногда закон прямо указывает на возможность неисполнения некоторых законных требований. Так, например, гражданин, привлекаемый сотрудником полиции в качестве понятого, вправе отказаться от такого участия. То есть закон прямо устанавливает необходимость участия понятых при осуществлении конкретных юридически значимых действия с целью их фиксации, устанавливает полномочия сотрудника правоохранительного органа на привлечение в качестве понятого любого совершеннолетнего незаинтересованного гражданина России, но не устанавливает корреспондирующей обязанности таких граждан подчиняться требованиям сотрудника правоохранительного органа по привлечению данного гражданина в качестве понятого. Принципы построения содержания права в этом случае требуют совершенно иного соотношения прав и обязанностей, а именно наличие обязанности участия граждан в качестве понятых как корреспондирующей полномочию сотрудника правоохранительного органа по привлечению граждан в качестве понятых. Подобный дисбаланс прав и обязанностей участников правоохранительных отношений привел к деформации правоохранительной практики, когда понятые не привлекаются к участию в юридически значимых действиях в принципе, но фиктивно указываются в процессуальных документах, либо когда сотрудник

правоохранительного органа прибегает к превышению своих полномочий, понуждая к участию гражданина в качестве понятого посредством угроз бесосновательного применения к нему каких-либо мер государственного принуждения.

Анализ результатов борьбы органов внутренних дел с экономическими преступлениями показал, что основными источниками получения информации о замышляемом либо о готовящемся преступлении экономической, налоговой или коррупционной направленности являются специалисты, осведомленные о деятельности различных субъектов хозяйствования (юрисконсульты, бухгалтеры, ревизоры, аудиторы и др.). Благодаря им оперативному работнику удается своевременно получать сведения не только о подготавливаемых либо совершаемых экономических и налоговых преступлениях, но криминогенных факторах, способствующих их совершению, а также о лицах, причастных к ним¹. Однако, как справедливо отмечает Р.С. Байниязов, «юридические ценности в российском обществе не воспринимались и не воспринимаются до сих пор в качестве необходимых для его существования. Напротив, повсеместное нарушение правовых предписаний, скрытое, а порой откровенное попираание права, непонимание (и нежелание понять) фундаментальных ценностей правового бытия - все это и многие проявления жесткого юридического нигилизма российского менталитета, который условно можно назвать «правоаксиологическим»². Указанные особенности национального менталитета, на наш взгляд, не позволяют использовать в правоохранительных отношениях зарубежные модели взаимодействия правоохранительных органов и граждан, включая и особенности построения правоохранительных отношений в иностранных государствах, в том числе баланс субъективных прав и юридических обязанностей. Ни для кого не секрет, что если в странах Западной Европы донесение в компетентные правоохранительные органы о нарушении

¹ См.: *Столяренко В.М., Никитин А.Н.* Указ. соч. С. 37.

² *Байниязов Р.С.* Правосознание и российский менталитет // *Правоведение.* 2000. № 2. С. 36.

закона соседом расценивается как исполнение гражданского долга, то в российском обществе это же действие рассматривается больше как безнравственный антисоциальный поступок. Вместе с тем, другой специфической чертой российского правового менталитета является этатизм. «Чрезмерная, неоправданная ориентация на государственную власть есть характерная черта отечественной ментальности, показывающая ее не в лучшем свете по сравнению с западным правосознанием и менталитетом»¹. Однако именно этатизм как особенность национального менталитета объективно требует использования в праве специфических конструкций построения правоохранительных отношений с жесткой регламентацией прав и обязанностей их участников посредством применения запретов и обязываний как приоритетных способов правового регулирования данной сферы, установлением четких механизмов реализации мер государственного принуждения, в том числе привлечения у юридической ответственности. Причем это касается не только рядовых российских граждан, но и сотрудников правоохранительных органов.

Подводя итог изложенному в настоящей главе, следует согласиться с мнением о том, что «основная задача сегодня состоит в обеспечении опережающего развития правоохранительной системы государства относительно процессов криминализации сфер социума, экономики, молодежной сферы»². Вместе с тем, современный уровень развития российской правоохранительной системы не позволяет не только обеспечить ее опережающее развитие, но и «идти в ногу» с развитием общественной жизни. В этой связи разработка, закрепление и оперативная реализация программы мероприятий по комплексной модернизации всех компонентов правоохранительной системы России, а также обеспечение их последующего текущего обновления призваны сделать российскую правоохранительную

¹ Там же. С. 37.

² Парламентская газета, 2015. 30 сентября. С. 4.

систему более эффективной, современной, отвечающей передовым параметрам, требованиям и общемировым стандартам.

3.2. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации функции охраны правопорядка современного российского государства

Перечисленные ранее проблемные стороны и аспекты реализации функции охраны правопорядка российского государства не представляют собой исчерпывающего перечня и не проявляют себя одновариантно. Безотносительно к структурным элементам рассмотренных форм реализации данной функции можно назвать еще ряд таких характеристик. Чаще всего в литературе указывается на следующие: широкое распространение коррупции внутри системы; раздробленность следственного аппарата; непродуманное наделение правоохранительных органов несвойственными для них функциями (например, на прокуратуру в свое время был возложен контроль за расходованием бюджетных средств временно, на период проведения зимних Олимпийских игр в Сочи, а Федеральная пограничная служба после включения ее в состав органов службы федеральной безопасности приобрела функции органа правоохраны¹); невыполнение решений Конституционного Суда РФ, незавершенность правовой и судебной реформ; распад или нахождение в стагнации традиционных субъектов правоохраны – органов борьбы с экономической и организованной преступностью и др.

Такое положение дел свидетельствует не только о наличии вопросов, которые требуют незамедлительного решения, но и о системных проблемах механизма реализации функции охраны правопорядка. Нельзя не согласиться с В.Н. Синюковым, по определению которого правоохранительная система России «до сих пор сохраняет черты административно-чрезвычайной и

¹ См.: Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; СЗ РФ. 2022. № 27 (часть I). Ст. 5100.; Сулейманов Б.Б. Методологические аспекты правоохранительной политики / Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики. Тамбов, 2010. С. 58.

фактически перманентно-временной организации, предполагающей внепроцессуальные формы работы с населением и борьбы с преступностью»¹.

В связи с этим ни у кого не вызывает сомнения, что система правоохраны нуждается не только в модернизации, но и в продуманных, социально обусловленных, научно обоснованных, действенных основаниях и механизмах осуществления. Причем значение этого утверждения подтверждается имеющимся в отечественной практике неудачным опытом реформирования сферы правоохраны. Провал многочисленных попыток преобразовать ее и сделать наиболее эффективной объясняется во многом как раз фрагментарным подходом к решению указанной задачи, желанием разрешить глубинные проблемы проведением поверхностных, малообоснованных и не затратных в плане рациональной обеспеченности мероприятий, поспешностью преобразований (например, увеличением количественного состава правоохранительных органов или материально-технических ресурсов того или иного органа). В отсутствие системных, но при наличии хаотических перестроек правоохранительная система рискует надолго остаться в состоянии фрагментарной, раскроенной и урывочной модернизации.

Полагаем, что основой модернизации форм реализации функции охраны правопорядка государства может стать научно-обоснованная и практико-ориентированная правовая политика. Прежде чем рассматривать возможные варианты проявления ее «полезности», необходимо обратиться к исходным теоретическим положениям правовой политики, вернее к одной из ее разновидностей – правоохранительной, и кратко обозначить ее теоретические горизонты.

Выделение и изучение правоохранительной политики в качестве самостоятельного вида правовой политики произошло сравнительно недавно (2006 -2007 гг.) и стало вполне закономерным следствием двух параллельных

¹ См.: *Синюков В.Н.* Правоохранительная система России: необходимость концептуальных перемен / *Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики.* Тамбов, 2010. С. 46.

процессов. С одной стороны, накопление знаний, формирование теории правовой политики, развитие ее положений и направлений, сделали возможным разрабатывать проблемы ее отдельных видов, а с другой, обострившиеся практические проблемы деятельности правоохранительных органов, обеспечения и защиты прав и свобод личности, дисбаланс публичных и частных интересов в процессе охраны правопорядка, оторванность от международных стандартов осуществления правоохраны и одновременное желание приблизиться к ним, «судорожное» состояние всей правоохранительной системы потребовали выработки научных основ их решения. Именно на это и указывается в научных источниках, когда речь идет о необходимости формирования и осуществления правоохранительной политики в России¹.

В целях привлечения внимания к проблемам правоохранительной деятельности и правоохранительной системы России в целом, разработки предложений по выходу из сложившегося кризисного состояния, формирования теории правоохранительной политики было проведено большое количество «круглых столов», конференций различного уровня и других форм научных мероприятий. На базе Саратовского филиала Института государства и права РАН был разработан и предложен проект Концепции правоохранительной политики в Российской Федерации, в котором интегрируются имеющиеся наработки в этой сфере, на концептуальном уровне отражено современное состояние отечественной системы правоохраны, определены цели, задачи, принципы правоохранительной политики, а также ее приоритеты².

¹ См., например: *Малько А.А.* Правоохранительная политика современной России: необходимость формирования / Проблемы взаимодействия субъектов правоохранительной политики. Сб. статей. Пенза, 2008. С. 6-10; *Он же.* Правоохранительная политика в современной России: необходимость формирования и приоритеты / Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики. Тамбов, 2010. С. 5-19; *Он же.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 310-311

² См.: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект). Саратов, 2012.

Надо отметить, что и цели, и задачи, и приоритеты правоохранительной политики детерминированы реальным состоянием дел в сфере правоохраны, основаны на подробнейшем изучении проблем функционирования компонентов правоохранительной системы, данные о которых получены с использованием ряда известных научных методов. Это еще раз подтверждает, что правоохранительная политика, как часть правовой политики, располагает достаточным инструментарием, чтобы изучать, учитывать, прогнозировать, обеспечивать последовательную деятельность государственных и негосударственных структур в сфере охраны права, реформирование правоохранительной системы, учитывать положительные стороны и деформации, сдерживающие ее прогрессивное развитие, т.е. быть методологией модернизации.

Под правоохранительной политикой принято понимать систему научно и практически обоснованных идей, программ, установок и основанную на них последовательную и комплексную деятельность государства в лице его органов и должностных лиц, а также негосударственных институтов по разработке и реализации стратегии развития правоохранительной системы, по повышению эффективности реализации функции охраны правопорядка государства, по совершенствованию правоохраны в целом, в целях наиболее полного обеспечения и защиты прав и свобод граждан, охраны интересов гражданского общества и государства¹.

Анализ практических проблем в сфере осуществления правоохраны, деятельности правоохранительных органов, учет содержания посланий главы государства, являющихся некой национальной программой и доктриной развития на ближайшую перспективу, позволили сформулировать приоритетные задачи правоохранительной политики. К таковым, например, относятся: совершенствование нормативной основы и механизма осуществления правоохраны, обеспечения прав и свобод человека и

¹ См., например: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект). С. 10.

гражданина; разработка среднесрочных и краткосрочных программ развития правоохранительной деятельности; повышения качества расследования преступлений и эффективности борьбы с коррупцией; обеспечение функционирования подлинно независимой судебной власти, равно защищающей как личные, так и государственные интересы; выстраивание модели взаимодействия гражданского общества и государства в сфере правоохраны и др.

Указанное показывает, что сформулированные теорией приоритетные направления правоохранительной политики, обусловлены реальным состоянием правоохраны в России, отражают всю сложность сложившейся ситуации и их реализация закономерно должна повлечь в качестве итога совершенствование, модернизацию отдельных компонентов правоохранительной системы (например, качества правоохранительной деятельности) и в целом этого образования. Однако обеспечить реализацию приоритетных задач современной правоохранительной политики возможно лишь при наличии ряда условий, которые как бы «разворачиваются» в ходе определения приоритетов указанной деятельности.

Во-первых, при определении приоритетов необходимо тщательно и в максимальной степени объективно, оторвавшись от сиюминутных политических и узкоконъюнктурных интересов, изучить сложившуюся ситуацию. Используя различные разработанные наукой и практикой методы анализа и сбора информации, установить наиболее проблемные стороны исследуемого объекта и возможные причины этого. На основании достаточных и объективных данных сформулировать проблему, решение которой и будет приоритетом. В этом случае, речь идет о том, что приоритеты должны быть обусловлены реальной ситуацией и соответствовать ей, а не популистским заявлениям субъектов политики.

Во-вторых, важно определить цель, которую необходимо достичь в ходе и по итогам реализации приоритета. Может случиться так, что в процессе

разбора ситуации субъект, определяя первоочередную задачу, не видит конечной цели, а концентрируется на наиболее простых и ближайших сторонах проблемы. Так, получается, что купирование этих негативных проявлений не приведет к перспективному, прогрессивному и наиболее полезному результату.

Правильное определение цели обуславливает набор средств ее достижения. Несоответствие средств целям пагубно действует на любые благие начинания и никогда не делает деятельность, в том числе и правоохранительную политику, эффективной и результативной. Известно, адекватность инструментальной составляющей телеологической ведет к достижению последней.

В-третьих, решение первоочередной задачи обеспечивается наличием продуманного, «пошагового», возможно поэтапного, но системного способа. Для этого необходимо изучить имело ли место подобное в прошлом, как тогда решалась проблемная ситуация, каков был результат, какие ошибки были допущены, как можно было их предотвратить, сравнить «прошлое» и «настоящее», спроецировать две реальности, обнаружив возможности использования имеющегося опыта. Здесь можно использовать и опыт зарубежных стран. Однако, здесь надо отчетливо соотносить объективную действительность разных в культурном и социально-экономическом плане обществ.

Наконец, в-четвертых, нужно разработать и предложить основанный на всей полученной о реальном состоянии дел путь, итоговое решение по реализации приоритета. При этом обращается внимание на то, что оно должно быть не только адекватным объективной действительности и вырабатываться исключительно с учетом всех ее сторон. Важно также, чтобы предложения имели под собой надежную эмпирическую и теоретическую базу, которые являются дополнительным аргументом «за» или «против» них и делают максимально понятными и предсказуемыми. Одновременно необходимо подумать о том, чтобы результаты предлагаемых решений наиболее

безболезненно внедрялись в практическую сферу, находящуюся на определенном уровне развития.

Поэтому, если определение приоритетов модернизации правоохранительной системы отвечает указанным выше требованиям, то можно рассчитывать на успешный исход преодоления проблем в том или ином ее блоке, которые достаточно подробно были описаны в предыдущей главе.

Любая модернизационная деятельность должна начинаться с объективного анализа состояния объекта преобразования и совершенствования. Результат аналитической деятельности обеспечивается получением необходимой информации из нескольких источников и использованием ряда средств аналитики (социологических, статистических, кибернетических и иных). Однако, не менее важным оказывается разработка научно обоснованных критериев оценки состояния правоохранительной системы, нормативное их закрепление, где правовая политика, имеющая в распоряжении теоретический и эмпирический материал, способствующий качественной разработке, принятию и реализации решений нормативного и ненормативного характера, как нельзя кстати, может оказать помощь.

Большинство приоритетных направлений модернизации правоохранительной системы, как было отмечено выше, вызвали к жизни определенные сбои в ее функционировании. Например, приоритет формирование подлинно независимой судебной власти связан с имеющим место недопустимым вмешательством в основном органов исполнительной власти, в деятельность суда; повышение эффективности борьбы с коррупцией – с недостатками работы по организации предотвращения и борьбы с должностными преступлениями и т.д. Конечно, их минимизация и преодоление позволит улучшить положение с правоохраной, но все они походят на попытку «рывками», фрагментарно повысить эффективность правоохранительной системы.

Полагаем, что все сбои правоохраны выходят на уровень системных проблем, главной из которых является отсутствие единства, консолидированности, а также недостаточная степень системности форм реализации функции охраны правопорядка государством, выражающаяся в разрозненных представлениях о понятии правоохранительного органа и, как следствие, о критериях отнесения того или иного субъекта к правоохранительным структурам; в отсутствии единых идеологических и нормативных основ функционирования системы правоохранительных органов; в неразработанности критериев оценки эффективности деятельности правоохранительных органов; в отсутствии работающих платформ взаимодействия правоохранительных субъектов не только в связке «государственный – негосударственный», но и между государственными органами; противоречивость нормативного компонента правоохранительной системы, во многом обеспечивающей внутрисистемные связи, и др. Остановимся на этом более подробно.

1. Ранее мы уже касались вопроса о том, что ни юридическая наука, ни действующее законодательство не выработали понятия правоохранительного органа, отражающего все его сущностные признаки. С одной стороны, этот факт является стимулирующим исследовательский интерес. С другой же, применительно к функционированию правоохранительной системы, он имеет совершенно противоположное значение. Отсутствие представления об основном субъекте правоохраны и критериях отнесения к нему ведет к ряду негативных последствий, делает, по сути, невозможным организацию этой самой правоохраны: во-первых, неизвестно, какие органы составляют субъектный состав правоохранительной системы; во-вторых, возникает вопрос, на какие органы возлагать обязанности по обеспечению правопорядка и законности в той или иной сфере при возникновении новых условий так, чтобы исключить дублирование полномочий у нескольких органов и не наделить одного из них не свойственными для него функциями; в-третьих, нельзя

определить основы координации деятельности различных органов, поскольку может оказаться так, один из них не является правоохранительным и осуществление им функции правоохраны – результат правотворческой и организационной ошибки; в- четвертых, в описанных условиях затруднительно выработать действенный механизм взаимодействия между правоохранительными органами.

Последнее обращает на себя повышенное внимание и требует указания на важные, с точки зрения функционирования правоохранительной системы, моменты. Речь идет о том, что качество правоохраны отношений и их субъектов напрямую зависит от того, насколько тесное сотрудничество государственных структур в этой сфере. Осуществление ими в механизме государства различных функций не должно приводить к разности видения правоохраны и ее результатам. Деятельность их подчинена одной цели, достижение которой невозможно без сотрудничества и взаимодействия. Поэтому важно создать действенную платформу для такого сотрудничества в целях быстрого реагирования на различного рода дефективные явления правовой сферы, исключая случаи соперничества между государственными органами.

На практике, к сожалению, имеют место случаи, подтверждающие иной факт. Так, в официальных выступлениях высокопоставленных сотрудников правоохранительных органов неоднократно подчеркивалось, что суды не прислушиваются к мнению прокуроров при избрании меры пресечения в отношении обвиняемых и подозреваемых по уголовным делам, что является не верным. Есть случаи, когда позиция прокурора и следствия не совпадает, но суд применяет указанную меру пресечения, не беря во внимание позицию прокурора, участвующего в деле¹. Хотя понятно, что колоссальный опыт и практика по расследованию и надзору за расследованием, позволяет рассчитывать, что мнение прокуратуры по вопросу применения ареста весьма

¹ См.: http://rapsinews.ru/incident_news/20130427/267211093.html (дата обращения 17.08.2020 г.).

авторитетно для суда, и только его учет может способствовать принятию соответствующего материалам дела решения.

Еще один пример разобщенности в деятельности правоохраны, на этот раз из практики судов, когда разные судебные инстанции принимают по одному и тому же делу с одними и теми же участниками совершенно противоположные правовые решения. Так, в 2008 году Арбитражным судом Саратовской области и Ленинским районным судом г. Саратова рассматривалось дело по заявлению Гаражно-строительного кооператива «Тополек-98» к Администрации г. Саратова, ЖСК «Меридиан-95», ГСК «Эльбрус-94» о признании недействительными постановления № 200-122 от 27.05.1996г. Результат рассмотрения дела арбитражным судом был отражен в судебном решении, которым в удовлетворении требований заявителю отказано¹, а решением суда общей юрисдикции требования удовлетворены². Надо отметить, что оба решения были предметом обжалования в соответствующих судебных инстанциях, и оба оставлены без изменения.

И первый, и второй примеры подтверждают наличие проблем взаимодействия между правоохранительными органами, ведущих к отсутствию однозначности отношения к правовым аномалиям, противоположной практики их преодоления и неэффективности осуществления правоохранительной функции.

Проблема взаимодействия правоохранительных органов тесно связана с низкой степенью и качеством координации их деятельности. До недавнего времени, по крайней мере, одно из направлений правоохраны – борьба с преступностью, осуществлялось в условиях организованной координации. Традиционно считается, что эта функция принадлежит прокуратуре, которая, осуществляя надзорную деятельность способна выявлять недостатки в работе правоохранительных органов и принимать меры по их устранению.

¹ См.: Решение по делу А57-5168/08 // <http://saratov.arbitr.ru> (дата обращения 17.08.2013 г.).

² См.: <http://oblsud.sar.sudrf.ru> (дата обращения 17.08.2013 г.).

Прокуратура играет роль связующего звена в отношениях с органами власти, что позволяет ей быть наиболее подходящей государственной структурой для организации деятельности по борьбе с преступностью.

Однако, в поле координационной деятельности прокуратуры оказываются только правоохранительные органы, а за пределами – немало структур, на которых возложена обязанность по профилактике правонарушений. Например, отдельные направления правоохранительной деятельности в виде противодействия терроризму, нарушений пограничного режима, контроля за оборотом наркотических веществ переданы в ведение других органов государства. Так, Указом Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»¹ организация взаимодействия территориальных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также организация взаимодействия указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными коммерческими организациями, обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка, оценка эффективности деятельности территориальных органов МВД и иных органов, разработка мер, направленных на его обеспечение, возложена на высших должностных лиц субъектов Федерации и создаваемые ими постоянно действующие координационные совещания. Отработанного механизма работы координационных совещаний, форм и методов согласованных действий их членов нет, а потому проблема взаимодействия правоохранительных органов продолжает оставаться острой.

Все указанное нарушает системные связи правоохранительной системы, понижает ее дееспособность, ослабляет возможности реагировать на сбои уже в правовой системе, ведет к путанице в компетенции правоохранительных

¹ См.: Указ Президента РФ от 11.12.2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» (ред. от 26.06.2013 г.) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656; СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3309.

органов и, в результате, к «некачественной» охране прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства.

2. Неясность с определением правоохранительных органов не позволяет создать единую, адекватную нормативно-идеологическую основу для их деятельности. Существующие на сегодняшний день органы, осуществляющие правоохранительную функцию, организованы и действуют в рамках одного правового поля, но основополагающие начала разнятся, что не придает единства правоохранительной системе.

Кроме этого, в современных условиях сложно констатировать единство подхода к реализации юридической ответственности правоохранительных структур, о чем также было отмечено в предыдущей главе настоящей работы.

3. Большинство исследователей вопросов эффективности правоохраны связывают ее с измерением результативности правоохранительной деятельности, осуществляемой, в первую очередь, соответствующими подразделениями МВД. В настоящее время выделены следующие критерии оценки деятельности полиции:

- общественная оценка такой деятельности с привязкой к степени удовлетворенности гражданами ее результатами;
- мотивационный уровень сотрудников полиции и их нацеленность на профилактику возможных правонарушений¹;
- степень открытости правоохранительной деятельности полиции².

Видно, что один из важных показателей деятельности полиции – уровень раскрываемости преступлений – не назван в качестве средства измерения эффективности. Объяснение этому кроется в желании отказаться от количественных показателей, старых основ организации деятельности системы органов внутренних дел, которая кратко называлась «палочной». Поэтому,

¹ См.: Построение эффективной системы подразделений МВД России по борьбе с коррупцией. Аналитический доклад. М., 2009. С. 21.

² См.: *Сатаров Г.А., Благовещенский К.И.* и др. Определение факторов, влияющих на эффективность предоставления услуг по безопасности от преступных посягательств. М., 2007. С. 45.

решив, что подобная система не может быть объективной и не соответствует новому облику полиции, как открытой системы, направленной на широкое взаимодействие с обществом в решении проблем обеспечения правопорядка, были предложены иные критерии.

Оценивая описанную ситуацию, считаем высказать следующую позицию. Во-первых, не думаем, что отказ от количественных показателей деятельности правоохранительных органов является правильным шагом. Скорее, это можно назвать модным, но не практичным «платьем». Такой подход не решает проблемы оценки эффективности правоохранительной деятельности. Не было взято во внимание, что сам по себе указанный критерий не отбрасывает полицию назад в развитии, не делает ее ограниченно-военизированной структурой, и широко используется во всех развитых странах.

Как бы то ни было, показателями работы правоохранительных структур среди прочих является раскрываемость преступлений, количество привлеченных к административной ответственности. Исключение количественного показателя из числа критериев оценки эффективности деятельности полиции, и оставление в нем мотивации на предупреждение правонарушений, создает впечатление, что полиция – орган правового воспитания, в первую очередь, и только во вторую – орган правоохраны и борьбы с правонарушениями. Поэтому, полагаем, что количественные показатели в качестве демонстрации работы правоохранительных органов должны быть включены в систему ее оценки. Опасность использования этого критерия кроется не в нем самом, а в отношении к нему.

Во-вторых, убеждены, что вновь предложенные критерии оценки деятельности полиции мало связаны с действительно важной стороной ее функционирования – правоохраной. Всем ясно, что оценка со стороны общества с позиции удовлетворенности граждан работой полиции – во многом субъективна, зависит от ряда эмоционально-психологических факторов и позиционироваться в качестве объективного инструмента не может. Точно так

же, как третий из названных критериев – степень прозрачности деятельности полиции в большинстве своем показатель связи с гражданским обществом, подконтрольности ему, но не показатель эффективности деятельности соответствующего органа. Можно быть максимально транспарентным и, в то же время, максимально бездеятельным и неэффективным.

В-третьих, наличие пусть и выверенных критериев оценки, но только правоохранительной деятельности, выступает явно недостаточным для определения состояния правоохранительной системы в целом. Поскольку система является сложным образованием, многоэлементным, то и измерители ее состояния должны составлять некую систему. Считаем, что система критериев должна быть привязана не только к оценке правоохранительной деятельности, но и к целевому компоненту (степени достижения целей правоохранительной системы), состоянию объекта правоохраны. При этом важно, на наш взгляд, отказаться от узкого понимания объекта воздействия правоохранительной системы и связывать его только с институтом прав и свобод человека и гражданина, а рассматривать в качестве такового все явления правовой системы, в том числе и степень охраны и защищенности интересов общества и государства.

4. Одним из слабых звеньев функционирования правоохранительной системы выступает, на наш взгляд, малоэффективный механизм взаимодействия государства и гражданского общества в сфере правоохраны. Нельзя сказать, что такой механизм отсутствует вовсе. На региональном уровне постепенно создается соответствующая нормативная база, позволяющая привлекать к обеспечению правопорядка представителей общественности. Однако в общегосударственном масштабе имеет место быть непоследовательность в решении этого вопроса и фрагментарное его регулирование.

Некоторые акты высшей юридической силы предусматривают создание общественных институтов в форме советов при правоохранительных органах. В

наибольшей степени это касается деятельности полиции. Например, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации»¹ и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21.12.2021 г.) «О полиции»². Общественные советы призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций. Задачи общественного совета, создаваемого при соответствующих территориальных органах МВД РФ, получили конкретизацию в подзаконном акте Президента РФ и заключаются в:

а) привлечении граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

б) участии в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

в) участии в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

г) анализе мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведении полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

¹ См.: Федеральный закон от 4.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4203.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; СЗ РФ. 2021. № N 52 (часть I). Ст. 8983.

д) проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел;

е) осуществлении общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел¹.

Этим же актом установлен довольно емкий перечень прав Общественного совета и его членов, что позволяет констатировать обладание указанными институтами гражданского общества реальными возможностями в сфере организации взаимодействия с конкретным правоохранительным органом.

В Саратовской области при участковых пунктах полиции функционируют 385 советов общественности с общим числом участников 1290 человек².

Одной из форм сотрудничества органов полиции и гражданского общества, могущая стать довольно эффективной, рассматривается взаимодействие полиции и частных охранных организаций³. Но и здесь дела обстоят далеко не идеально. Многими исследователями отмечается, что, несмотря на наличие законов, регламентирующих деятельность полиции и частных охранных структур, на совпадение их задач, случаи взаимодействия указанных субъектов столь редки, что их нецелесообразно учитывать⁴. Все это объясняется разностью статуса правоохранительных органов (полиция – государственная структура; частные охранные предприятия – негосударственные структуры), целей их деятельности (полиции – охрана

¹ См.: Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 (ред. от 25.08.2021 г.) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; СЗ РФ. 2021. № 35. Ст. 6275.

² См.: Постановление Саратовской областной Думы от 18.04.2012 г. № 57-2597 «О докладе Саратовской областной Думы «Мониторинг законодательной деятельности Саратовской областной Думы в 2011 году» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: *Сагиндыкова А.Н.* Проблемы взаимодействия полиции с частными охранными организациями в сфере охраны общественного порядка // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 48 - 60.

⁴ См.: *Степанов Н.* Подмоскowie станет испытательным полигоном для взаимодействия МВД и НСБ // Мир безопасности. 2009. № 4. С. 42 - 43.

правопорядка и прав и свобод неограниченного круга лиц, ее деятельность не направлена на извлечение прибыли; частных охранных предприятий – защита интересов конкретных лиц и извлечение прибыли), отношения к подобному взаимодействию (у полиции – обязанность оказывать содействие в обеспечении правопорядка; у частных охранных предприятий – право). Одновременно не решен вопрос о некоторых принципиальных моментах такого взаимодействия, в частности, об отношениях зависимости и субординации в процессе совместной деятельности. Фактически ситуация складывается таким образом, что можно констатировать отсутствие нормативной базы, обеспечивающей взаимодействие указанных субъектов правоохранной деятельности, и механизма такого взаимодействия.

Дела в сфере сотрудничества и взаимодействия общества и правоохранительных органов иных ведомств обстоят хуже. Применительно к деятельности других правоохранительных органов чаще всего существуют декларативные нормы о необходимости создания подобного механизма. Например, для оказания содействия правоохранительным органам в противодействии незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, обнаружении мест произрастания дикорастущих наркосодержащих растений и фактов их незаконного выращивания, выявлении и пресечении коррупционных связей, способствующих незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров обеспечивается сотрудничество правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества¹. При этом ничего не говорится о способах, формах и вариантах такого сотрудничества.

Одним из вариантов сотрудничества правоохранительных органов и институтов гражданского общества является привлечение к обеспечению общественного порядка российского казачества. Федеральный закон от 05.12.2005г. № 154-ФЗ (ред. от 30.12.2020 г.) «О государственной службе

¹ См.: Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 23.02.2018 г.) «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015; СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1376.

российского казачества»¹ устанавливает возможность российского казачества проходить гражданскую, военную и иную государственную службу. Положения указанного закона находят детализацию в Постановлении Правительства РФ от 08.10.2009г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключению федеральными органами власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами»², утвердившем соответствующее Положение. Данными актами предусмотрено, что привлечение членов казачьих обществ к несению службы осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с принятыми членами казачьих обществ и согласованными с указанными органами обязательствами по несению службы, отнесенной законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации к ведению этих органов.

Предусмотрены две формы привлечения членов казачьих обществ к несению государственной службы: а) прохождение государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы, а также муниципальной службы; б) оказание содействия федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций.

На территории Саратовской области функционирует Окружное (отдельское) казачье общество Саратовской области и 13 казачьих общественных организаций, члены, которые привлекаются к обеспечению общественного порядка в период проведения культурно-массовых и религиозных мероприятий, к охране сельскохозяйственных угодий.

¹ См.: Федеральный закон от 05.12.2005г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (в ред. от 30.12.2020 г.) // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245; СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I), Ст. 68

² См.: СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4791; СЗ РФ. 2015. № 41 (часть III). Ст. 5676

Надо отметить, анализ нормативных актов о привлечении казачьих обществ к несению государственной службы показал, что по сравнению с иными актами, указывающими на необходимость организации взаимодействия общества и государства в осуществлении функции правоохраны, они устанавливают порядок такого взаимодействия. В частности, указано на органы государственной власти и муниципальных образований, полномочных привлекать казаков к государственной службе, предусмотрена правовая форма отношений по несению членами казачества государственной службы и др.

Однако указанные акты рассчитаны не только на организацию правоохранительной деятельности, но и любой иной, содержит общие нормы, касающиеся всех видов государственной службы, не устанавливает особенности участия казачьих обществ в обеспечении правопорядка и отношений в этой сфере. Кроме этого, применительно к общему механизму взаимодействия правоохранительных органов и институтов гражданского общества они – частное проявление, касающееся только конкретных субъектов. Общефедерального специального закона о взаимодействии государства и гражданского общества в сфере правоохраны до сих пор нет.

Рассматривая проблемы системности правоохранительной сферы и обращаясь к взаимодействию правоохранительных органов и институтов гражданского общества, участвующих в осуществлении обеспечения общественной безопасности и правопорядка, функции правоохраны, стоит обратить внимание еще на одно немаловажное, на наш взгляд, обстоятельство, которое должно находиться в поле зрения субъектов правоохранительной политики в процессе модернизации правоохранительной системы и формирования механизма взаимодействия ее институционального компонента. Речь идет о том, что за время экономических, социальных, правовых изменений, начавшихся в 90-х г.г. прошлого столетия, в российском обществе субъектов, имеющих отношение к правоохране, стало столько, что некоторые исследователи говорят о негосударственной системе обеспечения безопасности

и правопорядка¹. С этим можно согласиться, как и с тем, что, являясь субъектом правоохраны, с которым государство стремится установить партнерские отношения взаимодействия, негосударственная система обеспечения безопасности не вызывает у государства последовательно реализуемой позиции. Игнорирование этого обстоятельства и отсутствие соответствующей политики государства по этому вопросу также негативно отражается на формировании механизма взаимодействия различных субъектов правоохраны.

Решение вопроса о формировании эффективного механизма взаимодействия государства и гражданского общества в сфере правоохраны, как и многих других, требует взвешенного подхода. Субъектам правоохранительной политики следует подробно и объективно изучить состояние дел с тем, чтобы предложить модель такого механизма. Для этого необходимо учитывать не только позитивный опыт зарубежных стран, но и отечественный исторический опыт, который ни чуть не беднее. Так, в литературе отмечается, что проблема социализации правоохранительной деятельности была объектом внимания власти, как дореволюционной России, так и советского государства, вследствие чего сформировались и применялись определенные формы участия общества в осуществлении правоохраны (например, полицмейстерские конторы при магистратах, хорошо зарекомендовали себя добровольные народные дружины, которые впервые возникли еще в 1881 году, общественные пункты охраны порядка по месту жительства)². Можно отметить опыт Саратовской области, где, по данным Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по

¹ См., например: *Кашурников С.Н.* Негосударственная система обеспечения безопасности российского общества на современном этапе: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008.

² См.: *Полякова Е.И.* Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // *Общество и право.* 2011. № 1. С. 32 – 35; *С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева.* Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // *Российский следователь.* 2010. № 4. С. 38 - 40.

Саратовской области, на территории области сформированы и действуют 142 добровольные народные дружины общей численностью 2585 человек.

Выделив и указав некоторые проблемы функционирования современной правоохранительной системы в качестве системных, полагаем отметить следующее.

Во-первых, сформулированные приоритеты правоохранительной политики, на наш взгляд, нуждаются в определенной корректировке. Они сформулированы на основании практических проблем правоохраны, возникающих в той или иной области и, чаще всего, касаются деятельности конкретного правоохранительного органа. При этом практически не ставится проблема обеспечения единства правоохранительной системы, так сказать проблема ее системности. Представляется, что, формирование, например, максимально независимой судебной власти, как это отмечено в Концепции правоохранительной политики, не решит институционального вопроса и не улучшит взаимодействие правоохранительных органов между собой и с институтами гражданского общества. Напротив, в этом случае может наблюдаться определенная «отсталость» от суда других правоохранительных органов, что породит новые и усугубит имеющиеся «болевые» точки.

Поэтому, предметом первоначального внимания правоохранительной политики и ее приоритетом должно стать обеспечение единства правоохранительной системы и ее системных свойств. Это позволит одновременно действовать и получать позитивные результаты и по другим направлениям, выделенным в качестве приоритетных ранее, и именно комплексно модернизировать правоохранительную систему.

Во-вторых, на сегодняшний день результатом проведения грамотной правоохранительной политики должно стать принятие ряда нормативных правовых актов высшей юридической силы, необходимость в которых объективно назрела. Проведенный нами анализ состояния правоохранительной системы позволил выявить, по крайней мере, три блока принципиальных

вопросов, требующих законодательного оформления, решение которых будет способствовать усилению ее системных качеств. Все вопросы тесно связаны друг с другом, вытекают один из другого и рассмотрение их должно быть одновременным. Поэтому в данном случае оправдан так называемый «пакетный» способ законодательного предложения, которое должно включать:

А) проект закона о правоохранительной системе России, где найдут отражение общие вопросы ее функционирования. Конечно, легко найти не мало веских аргументов против этого предложения. Однако, полагаем, что современное состояние российского общества и государства, стремящихся к торжеству правовой формы в отношениях, задачи повышения значимости и ценности права, системной борьбы с коррупционными проявлениями, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, строительства правовой сферы в соответствии с высокими международными стандартами, законности и др., обуславливают рассмотрение правоохраны и системы ее обеспечения на законодательном уровне.

В законе, на наш взгляд, обязательно должно быть отражено понятие правоохранительной системы, правоохранительного органа, дан перечень указанных органов, перечень институтов гражданского общества, осуществляющих правоохрану, определен их статус в процессе этой деятельности, принципы построения правоохранительной системы, вопросы координации правоохраны, обозначена политика государства по обеспечению эффективности правоохранительной системы, установлены критерии ее эффективности, общие начала юридической ответственности и т.п.;

Б) проект закона о правоохранительной деятельности, обеспечивающий консолидацию норм в отношении различных органов, обеспечивающих охрану правопорядка, в котором определить единообразные основы несения правоохранительной службы, гарантии ее осуществления, принципы и т.д.;

В) проект закона об участии институтов гражданского общества в обеспечении правопорядка и законности, устанавливающий действенный

механизм взаимодействия государства и гражданского общества в осуществлении правоохраны, подчеркивающий значение социализации правоохранительной деятельности. В нем должны найти отражение такие вопросы, как распределение сферы деятельности государственных органов и негосударственных субъектов, установлен статус негосударственных субъектов в случае совместных действий (субординация, равноправие или иное), установление механизма контроля над деятельностью негосударственных субъектов, форм взаимодействия и участия негосударственных субъектов в правоохране (обмен информацией о состоянии охраны общественного порядка, совместные совещания; совместная охрана общественного порядка, совместная оценка эффективности правоохранительной деятельности и правотворческая работа и т.д.), совместной подготовки специалистов, решены экономические и идеологические вопросы (информационная пропаганда важности общественной правоохраны и взаимодействия общества и государства, поощрение и награждение наиболее активных негосударственных субъектов), взаимной ответственности правоохранительных органов и негосударственных правоохранных субъектов.

В разработке указанного проекта федерального закона полезным может стать опыт регионов (около 50-ти), в которых приняты и действуют подобные нормативные акты. Так, в Саратовской области еще в 2011 году был принят Закон Саратовской области «Об участии граждан в охране общественного порядка в Саратовской области», установивший правовые основы добровольного участия граждан в охране общественного порядка на территории Саратовской области, позволивший включить в обеспечение правопорядка на добровольной основе максимально возможное количество заинтересованных граждан, создавший условия для самозащиты гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка, способствующий наведению

должного правопорядка в общественных местах, снижению уличной преступности и укреплению доверия населения к полиции¹.

Не следует упускать из вида, что реализация приоритетных направлений модернизации правоохранительной системы должна проходить комплексно во всех ее звеньях и одновременно с использованием соответствующих средств правотворческой и правоприменительной практики. И опять же, в данном случае, проявляют себя возможности и потенциал правовой политики, которая, имея несколько форм реализации (правотворческую, правореализационную, доктринальную и т.д.), способна решить и эту задачу.

После обоснования правоохранительной политики в качестве подходящей идейной основы для модернизации правоохранительной системы по выделенным направлениям, определения ее необходимости в правотворческой практике, выскажем уверенность в том, что ее потенциал достаточен, чтобы обеспечить ее востребованность в преодолении проблем правоохраны в современной России, связь политики и практической сферы, практическую полезность, и должен быть эффективно использован для того, чтобы:

- разработать и внедрить критерии оценки реального состояния механизма реализации функции охраны правопорядка в российском государстве;

- обнаружить наиболее типичные дефекты и проявления дисфункции правоохранительной деятельности по группам правоохранительных органов;

- выявить основные детерминанты, факторы и условия, препятствующие нормальной работе механизма реализации функции охраны правопорядка государства;

- обосновать выбор инструментария по проведению дальнейшей модернизации правоохранительной системы России;

¹ См.: Постановление Саратовской областной Думы от 18.04.2012 г. № 57-2597 «О докладе Саратовской областной Думы «Мониторинг законодательной деятельности Саратовской областной Думы в 2011 году» // СПС «КонсультантПлюс».

- обеспечить надлежащий мониторинг проводимых преобразований форм реализации функции охраны правопорядка государства;
- предупредить возможные риски, негативного воздействия модернизации правоохранительной системы на общественные отношения;
- определить комплекс индикаторов эффективности проводимых преобразований механизма реализации функции охраны правопорядка государства.

Нами обозначены лишь приоритетные задачи правоохранительной политики государства в деле модернизации его функционирования в сфере охраны правопорядка, где она может стать незаменимым инструментом их решения, успех которого зависит и от того, как организована сама правоохранительная политика. Поэтому важно, чтобы ее осуществление было подкреплено надежной системой теоретических и эмпирических знаний, скоординированностью деятельности всех субъектов государственной политики, способностью своевременно реагировать на изменения в объекте модернизации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предпринятое автором диссертационное исследование вопросов форм реализации функции охраны правопорядка российским государством не претендует на научную исключительность. Как и любая иная работа подобного рода, она не может быть абсолютно свободным от субъективного видения рассматриваемых проблем. По объективным причинам в нем не могли быть затронуты и проанализированы на надлежащем уровне все проблемы, так или иначе имеющие отношение к предмету исследования.

Однако использованный в ходе работы научный инструментарий обеспечил максимальную беспристрастность результатов теоретико-эмпирического анализа, позволил получить новые знания, привести их в систему с уже имеющимися и сформулировать ряд выводов, тесно связанных с положениями, выносимыми на защиту, а также определить возможные направления дальнейшего исследования проблем функционирования государств в сфере охраны правопорядка.

В частности, одним из таких заключительных выводов работы является тезис о том, что цели, значение, приоритеты, содержание и основные направления правоохраны в современных условиях развития общественных и государственных институтов совершенно иные, чем те, которые имели место быть в советское время. Если ранее в процессе охраны правовой сферы преимущества имели государственные институты, наиболее востребованными и часто используемыми средствами были карательные, судебная форма охраны и защиты права заметно уступала иным, то теперь ситуация изменилась кардинальным образом. Цель правоохраны в настоящее время связана с обеспечением частной составляющей общественных отношений, первенство в инструментарии правоохраны перешло к средствам пресечения и восстановления нарушенных интересов и прав, а главным институтом правоохраны становятся органы правосудия. Эффективное достижение

указанной цели возможно только в условиях существования адекватной ей и уровню развития общественных отношений правоохранительной системы.

Как показывает реальное положение дел в области реализации функции охраны правопорядка и результаты проведенного исследования, отечественная правоохранительная система не в полной мере соответствует запросам времени и не во всем успевает за ними. В ее функционировании обнаруживаются «бреши», от масштабов и устранения которых зависит степень и уровень защищенности и охраны, как правопорядка, так и всех общественных отношений. Такими пока не преодоленными негативными характеристиками являются низкий уровень профессионализма, не высокий уровень информационного обеспечения деятельности правоохранительной системы, отсутствие четких ориентиров развития правоохранительных органов, отсутствие прочных и стабильных связей правоохранительной системы и гражданского общества, и как следствие, отсутствие каналов поддержки ее со стороны гражданского общества и ряд других.

В последнее время проведена совокупность мероприятий, направленных на модернизацию правоохранительной системы, которую нельзя признать по различным причинам результативной и заметно меняющей ситуацию в лучшую сторону.

Для преодоления практических проблем функционирования государства в сфере охраны правопорядка необходима продуманная, последовательная и непротиворечивая правовая политика, активными субъектами которой должны являться не только государственные институты, но институты гражданского общества.

Кроме проблем практического характера, работа над диссертационным исследованием вскрыла некоторые неопределенности теоретического плана. Несмотря на имеющий место интерес к функции охраны правопорядка государства и формам ее реализации в науке, как советского периода, так и современной юридической науке, продолжают оставаться неисследованными

или не до конца исследованными весьма важные вопросы. Например, о структурных элементах форм реализации функции охраны правопорядка государства, об обоснованности отнесения суда к числу правоохранительных органов, об определении системы более высокого уровня, частью которой является правоохранительная система государства, и иные.

Внимательный анализ как практических, так и теоретических проблем форм реализации функции охраны современного российского государства, разного рода неопределенностей, имеющих место разных взглядов, действующего законодательства, связанного с регламентацией правоохранительной сферы, его недостатков и тенденций в правовом регулировании позволил автору предложить несколько возможных направлений научных разработок в области механизма реализации функции охраны правопорядка государством:

а) обобщение особенностей деятельности различных органов, которые традиционно осуществляют правоохранительную функцию, чтобы на основе полученных знаний определить критерии отнесения иных органов к правоохранительным и разработать основы правовой регламентации правоохранительной деятельности в Российской Федерации;

б) обобщение выявленных сбоев в функционировании различных компонентов правоохранительной системы, формулирование их причин и разработка предложений по их предупреждению и пресечению;

в) проведение сравнительно-правового анализа функционирования государства в сфере охраны правопорядка и соответствующих зарубежных систем, их правовой регламентации в целях определения альтернативных путей модернизации отечественной системы правоохраны;

г) разработка и предложение эффективных «фильтров» заимствования зарубежного опыта в процессе модернизации правоохранительной системы, позволяющих обеспечивать и обновление, и сохранение уникальности в рамках ценностного восприятия общества;

д) разработка концептов укрепления связей правоохранительной системы и гражданского общества, повышения активности последнего в деле осуществления правоохраны;

е) исследование правоохранительной политики как в теоретическом, так и практическом аспектах в целях обеспечения проведения своевременных изменений в сфере охраны правопорядка, формулирования объективных и обоснованных направлений преобразований, повышения эффективности правоохранительной системы в целом.

Естественно, варианты исследования проблем реализации функции охраны правопорядка российским государством не исчерпываются перечисленными. Предложенные нами пути – лишь результат диссертационной работы автора и его субъективного видения дальнейших путей разработки темы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативно-правовые акты.

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 01.07.2020 г.) // Рос. Газета.1993. 26 дек. №237; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 12.12.2021 г.).
2. Федеральный закон от 03.02.2014 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» // Официальный Интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата доступа 10.11.2021 г.)
3. Федеральный закон от 25.06.2012 № 86-ФЗ (в ред. от 02.03.2016 г.) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3439; СЗ РФ. 2016, N 10. Ст. 1319.
4. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 12.12.2021 г.).
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; СЗ РФ. 2021. № N 52 (часть I). Ст. 8983.
6. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (в ред. от 25.02.2022 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1256.
7. Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (ред. от 19.12.2016, с изм. от 13.01.2022 г.) // СЗ РФ. 2010. N 18. Ст. 2144; СЗ РФ. 2016. № 9 (часть I). Ст. 1256.

8. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15; СЗ РФ. 2022. № 1.
9. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 26.05.2021 г.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3690.
10. Федеральный закон от 05.12.2005г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (в ред. от 30.12.2020 г.) // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245; СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I), Ст. 68.
11. Федеральный закон от 4.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4203.
12. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215; СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). ст. 6.
13. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5179.
14. Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019; СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8074.
15. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 12.12.2021 г.).
16. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I), ст. 5139.

17. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 29.11.2021) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2021. № 49 (Часть I). Ст. 8144.
18. Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475; СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). Ст. 66.
19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 677.
20. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.
21. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21; СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 20.
22. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; СЗ РФ. 2022. № 27 (часть I). Ст. 5100.
23. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2021. № (часть I). Ст. 56.
24. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5116.
25. Закон РФ от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.

26. Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140. СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.
27. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.06.2021 г.) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4200.
28. Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 10.11.2020 г.) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4713; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7264.
29. Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 (ред. от 25.08.2021 г.) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; СЗ РФ. 2021. № 35. Ст. 6275.
30. Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 28.01.2022 г.) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572; СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 748.
31. Указ Президента РФ от 11.12.2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» (ред. от 26.06.2013 г.) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656; СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3309.
32. Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 23.02.2018 г.) «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015; СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1376.
33. Указ Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 (ред. от 01.03.2011 г.) N 254 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536; СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1340.

34. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012 г.) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277; СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4633.
35. Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 (ред. от 17.02.2021 г.) «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 516; СЗ РФ. 2021. № 8 (Часть I). Ст. 1311.
36. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019 г.) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; СЗ РФ. 2020. № 1 (часть I). Ст. 7.
37. Постановление Правительства РФ от 08.10.2009г. № 806 (ред. от 07.10.2015 г.) «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключению федеральными органами власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами»// СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4791; СЗ РФ. 2015. № 41 (часть III). Ст. 5676.
38. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489; СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6246.
39. Закон Саратовской области от 29.12.2006 № 154-ЗСО «О профилактике правонарушений в Саратовской области» // Саратовская областная газета. № 10(1784). 23.01.2007.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии

1. *Аверьянов А.Н.* Система: философская категория и реальность. М., 1976. 188 с.
2. *Аверьянов А.Н.* Системное познание мира: Методологические проблемы. М., 1985. 263 с.
3. *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. 264 с.
4. *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. 544 с.
5. *Баранов В.М.* Система права, система законодательства и правовая система / В.М. Баранов, С.В. Поленина. Н. Новгород, 2002.
6. *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. 163 с.
7. *Богатырев В.Н.* Правоохранительная политика нотариата в Российской Федерации / Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики. Тамбов, 2010. С. 157-178.
8. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. 544 с.
9. *Воеводин Л.Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. 300 с.
10. *Гавров С.Н.* Модернизация России: постимперский транзит: монография / предисловие Л.С. Перепелкина. М., 2010. 269 с.
11. *Зейдер Н.Б.* Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. 192 с.
12. *Илларионова Т.И.* Система гражданско-правовых охранительных мер. Томск: Изд-во Томск. университета, 1982. 168 с.
13. *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. М., 1972. 472 с.
14. *Клир Дж.* Системология. Автоматизация решения системных задач. М., 1990.

15. *Комкова Г.Н.* Запрет дискриминации в российском и международном праве / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003.
16. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. Т. 54.
17. *Малько А.В., Шундигов К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. 296 с.
18. *Матейкович М.С.* Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. 58 с.
19. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. 293 с.
20. Модернизация статуса судьи: современные международные подходы / отв. ред. Т.Н. Нешатаева. М., 2011. 336 с.
21. *Парсонс Т.* О структуре социального действия. М., 2000. 880 с.
22. *Садовский В.Н.* Основания общей теории систем. М., 1974. 280 с.
23. *Сатаров Г.А., Благовещенский К.И.* и др. Определение факторов, влияющих на эффективность предоставления услуг по безопасности от преступных посягательств. М., 2007. 159 с.
24. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. 504 с.
25. *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Саратов, 1994. 672 с.
26. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). Москва: типо-литография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен., 1905 г. 363 с.
27. *Стецовский Ю.И.* Адвокат в уголовном судопроизводстве. М., 1972. 160 с.
28. *Сулейманов Б.Б.* Методологические аспекты правоохранительной политики / Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики. Тамбов, 2010. С. 55-76.
29. *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. 400 с.
30. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций. М., 2003. 603 с.

31. *Чердаков О.И.* Формирование правоохранительной системы советского государства в 1917-1936 гг. (историко-правовое исследование) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2011. 192 с.
32. *Шафиров В.М.* Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск, 2005. 228 с.
33. *Штомпка П.* Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В. А. Ядова. М., 1996. 416 с.
34. L. von Bertalanffi. Общая теория систем – критический обзор/ Исследования по общей теории систем. М., 1969. 520 с.
35. L. Von Bertalanffi. General System Theory. Foundations, Development, Applications. New York. 1969.
36. Laszlo E. The systems View of the World. A Holistik vision for Our Time. Hampton Press, 1996. 103 с.

2.2. Учебная и справочная литература

1. *Барсуков С.И., Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный). М.: Деловой двор, 2012. 424 с.
2. *Бельский К.С.* Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004. 816 с.
3. *Гегель Г.Ф.* Философия права. М., 1990. 526 с.
4. *Гриненко А.В., Жариков Ю.С.* Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник. М., 2004. 272 с.
5. *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2005. 383 с.
6. *Лубшев Ю.* Адвокат в уголовном деле. Учебно-практ. пособие. М., 1999. 262 с.

7. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. 560 с.
8. Современный словарь иностранных слов. 3-е изд. М., 2000. 1308 с.
9. *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права. Т.2. Логика правового исследования (Как написать диссертацию). М., 2004. 560 с 93.
10. Философский энциклопедический словарь. 2-е издание. М., 1989. 815 с.
11. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. В 4-х т. М.: изд-е Бр. Башмаковых, 1910. Т. III. 805 с.

2.3. Статьи в научных журналах и иных изданиях

1. *Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В.* Эволюция понятия системы // Вопросы философии. 1998. №7. С. 170-179.
2. *Арутюнян Д.А.* Актуальные вопросы модернизации органов предварительного следствия России // Российский следователь. 2011. № 6. С. 34-37.
3. *Бажанов С.В.* Взаимодействие Следственного комитета с полицией и налоговыми органами // Законность. 2011. № 10. С. 35 – 40.
4. *Байниязов Р.С.* Правосознание и российский менталитет // Правоведение. 2000. № 2. С. 31-40.
5. *Балабкин С.И.* О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // Право и политика. 2011. № 10. С. 1653-1665.
6. *Баранков В.Л.* Правовое регулирование социальной защиты сотрудников правоохранительных органов // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 82 – 88.
7. *Белоцерковский С.Д.* Организованная преступность и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с ней // Законность. 2011. № 12. С. 9 – 11.

8. *Булгакова Е.В.* Возможности использования информационных технологий в развитии международного российско-германского сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства // *Международное публичное и частное право.* 2012. № 1 / СПС «Консультант Плюс».
9. *Витрук Н.В.* Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // *Журнал российского права.* 2011. № 10. С. 119 – 133.
10. *Гончаров И.В.* Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // *Российская юстиция.* 2010. № 12. С. 60 – 62.
11. *Гришин С.П.* Ответственность и меры защиты в уголовном процессе // *Нижегородские юридические записки. Вып. 3: Право. Власть. Законность.* Н.Н., 1997.
12. *Гулягин А.Ю.* Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны // *Журнал российского права.* 2011. № 7. С. 38 – 48.
13. *Дибиров Ю.С.* Правовые аспекты антикоррупционной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации // *Юридический мир.* 2011. № 8 / СПС «Консультант Плюс».
14. *С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева.* Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // *Российский следователь.* 2010. № 4. С. 38 – 40.
15. *Занина Т.М.* О разработке комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы в современных условиях // *Административное право и процесс.* 2011. № 7. С. 20-21.
16. *Зеленукин А.А.* К вопросу об эффективности российского законодательства // *Правоведение.* 1996. № 2. С. 3-15.
17. *Калабеков И.Г.* Российские реформы в цифрах и фактах. Изд-е второе, переработанное и дополненное. М., 2010. С. 682-705.

18. *Калужский М.Л.* «Системность» - новая трактовка понятия // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 4. С. 130-149.
19. *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5 (31). С. 3-14.
20. *Киселев А.К.* Европолиция: быть или не быть? // История государства и права. 2010. № 22. С. 46-48.
21. *Королев И.И.* Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов, как межотраслевой правовой институт // Гражданское право. 2011. № 4. С. 33 – 35.
22. *Крадин Н.Н.* Проблемы периодизации исторических макропроцессов // История и Математика: Модели и теории / отв. ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков. М.: ЛКИ/URSS, 2008. С.166-200.
23. *Кряжков В.А.* Законодательная модернизация статуса Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 10. С. 29 – 34.
24. *Кузнецов А.И.* Проблемы формирования социокультурного статуса органов внутренних дел в современном российском менталитете // Общество и право. 2010. № 2. С. 272 – 276.
25. *Кузнецов А., Сухов С.* Борьба с коррупционными проявлениями среди сотрудников правоохранительных органов в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2011. № 2. С. 21 – 25.
26. *Либанова С.Э.* Триединство статусов российской адвокатуры // Адвокат. 2011. № 5. / СПС «Консультант Плюс».
27. *Магазинер Я.М.* Заметки о праве // Правоведение. 2000. № 5. С. 215-224.
28. *Малько А.А.* Правоохранительная политика в современной России: необходимость формирования и приоритеты / Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики. Тамбов, 2010. С. 5-19.

29. *Малько А.А.* Правоохранительная политика современной России: необходимость формирования / Проблемы взаимодействия субъектов правоохранительной политики. Сб. статей. Пенза, 2008. С. 6-10.
30. *Малько А.А.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 310-311.
31. *Мартыничик Е.Г.* Публичная роль адвокатуры и ролевые функции адвоката в состязательном уголовном процессе: теория, закон, совершенствование правовых регламентаций // Адвокатская практика. 2010. № 4. С. 39-45.
32. *Межуев В.М.* Ценности современности в контексте модернизации и глобализации // Знание. Понимание. Умение. 2009. № 1 // URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/1/Mezhuev>.
33. *Мирзоян А.С.* Модернизация законодательства, регулирующего деятельность органов военной юстиции в Республике Армения, и некоторые аспекты актуальности создания института военной полиции в правоохранительной системе России // Военно-юридический журнал. 2011. № 12. С. 24 – 28.
34. *Нижник Н.С., Ахмедов Ч.Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 5-6.
35. *Оноколов Ю.П.* Необходима общая информационная база правоохранительных органов и судов // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 58 – 61.
36. *Паненков А.А.* Координация и взаимодействие правоохранительных органов и спецслужб России - залог успеха в борьбе с терроризмом и его финансированием // Военно-юридический журнал. 2011. № 9. С. 22 – 29.
37. *Пантелеев В.Ю.* Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 46 – 51.

38. *Петров М.П.* Об объекте реформы правоохранительной системы // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1. С. 179-183.
39. *Петрухин И.Л.* Уголовно-процессуальное принуждение и свобода личности // Советское государство и право. 1984. № 4. С.20-24.
40. *Пилюгина Т.В.* Социально-психологические факторы риска развития криминальных форм поведения сотрудников правоохранительных органов // Общество и право. 2011. № 4. С. 211-213.
41. *Правкин И.В.* Особенности становления современной правоохранительной системы в условиях реформирования российской государственности // Российский следователь. 2011. № 6. С. 24-26.
42. *Поленина С.В.* Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. №5. С. 29-37.
43. *Полякова Е.И.* Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. 2011. № 1. С. 32 – 35.
44. *Радько Т.Н.* О роли запретов в правовом регулировании // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1969. Вып. 1. С. 87-98.
45. *Ралько В.В.* Актуальные интеграционные процессы и общий вектор модернизации российской правовой системы // Российская юстиция. 2011. N 9. С. 30-32.
46. Реформа МВД: тенденции и перспективы нормативно-правовых изменений в работе ГУВД по г. Москве (интервью с Л.В. Пантелеевой, начальником Правового управления ГУВД по г. Москве) // СПС «Консультант Плюс».
47. *Сагиндыкова А.Н.* Проблемы взаимодействия полиции с частными охранными организациями в сфере охраны общественного порядка // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 48 – 60.

48. *Середа И.М., Суханов С.В.* К вопросу о координации деятельности правоохранительных органов по профилактике незаконного предпринимательства // *Юридический мир*. 2011. № 7. С. 23 – 26.
49. *Синюков В.Н.* Реформа профессиональной подготовки в МВД в контексте модернизации правоохранительной системы // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2010. № 1 (38). С.169-174.
50. *Скурко Е.В.* Модернизация как фактор развития российского права на современном этапе // *Российская юстиция*. 2011. № 6. С. 6-10.
51. *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // *Журнал российского права*. 2004. N 9. С. 11-25.
52. *Степанов Н.* Подмосковье станет испытательным полигоном для взаимодействия МВД и НСБ // *Мир безопасности*. 2009. N 4. С. 42-43.
53. *Столяренко В.М., Никитин А.Н.* Правовое регулирование правоохранительной деятельности полиции в сфере экономики // *Административное и муниципальное право*. 2012. № 3. С. 35 – 40.
54. *Строков Р.Р.* Критерии и показатели исследования стиля руководства начальников подразделений правоохранительных органов Российской Федерации в зависимости от их психодинамических свойств личности // *Юридическая психология*. 2011. № 1. С. 20-23.
55. *Тихомиров Ю.А.* Правовая система развитого социалистического общества // *Советское государство и право*. 1979. № 7. С.33.
56. *Тихомиров Ю.А., Таланина Э.В.* О кодификации и кодексах // *Журнал российского права*. 2003. № 3. С. 47-54.
57. *Тогузаева Е.Н., Зарубина М.Н.* О необходимости правовой пропаганды в гражданском процессе: теоретико-прикладной анализ // *Вестник гражданского процесса*. 2013. № 6. С. 29-46.
58. *Федотова В.Г.* От догоняющей модернизации к национальной: теоретический аспект // *Перспективы. Фонд исторической перспективы*. //

URL:http://www.perspektivy.info/rus/gos/ot_dogonajushhej_modernizacii_k_nacion_alnoj_teoreticheskij_aspekt_2007-12-07.htm. (дата обращения 02.08.2019 г.).

59. *Фоков А.П.* Правосудие в России в условиях судебной реформы // *Российский судья*. 2010. № 2. С. 2-5.
60. *Халиулин А.Г., Кебеков Т.М.* Взаимодействие правоохранительных органов в сфере международно-правового сотрудничества // *Законность*. 2011. № 7. С.29-31.
61. *Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А.* Проект Федерального закона "О полиции": достоинства и недостатки // *Российский следователь*. 2010. N 21. С. 28 – 29.
62. *L. von Bertalanffi.* Allgemeine Systemtheorie. Wege zu einer neuen Mathesis universalis// *Deutsche Universitätszeitung*. 1957. № 5, 6.
63. *Gaines B.R.* General system research: Quo vadis // *General system*. Ann Arbor, Mich. 1979.

2.4. Диссертации и авторефераты диссертации⁵

1. *Адыев А.А.* Контрольно-надзорная функция современного российского государства: политико-правовое исследование: Дис. ... к.ю.н. Казань, 2007. 204 с.
2. *Артемьев А.М.* Государственная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.441 с.
3. *Братко А.Г.* Правоохранительная система: Вопросы теории. Дис. ... д-ра юрид.наук. М., 1992. 205 с.
4. *Буганова М.А.* Правоохранительная система субъекта Российской Федерации. Дис ... канд. юрид. наук. М., 2002. 203 с.
5. *Варданян Д.С.* Российская правозащитная система и личность (вопросы теории). Дис....канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. 276 с.

6. *Гнатенко А.И.* Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... к.ю.н. М., 2010. 214 с.
7. *Долгошеев И.С.* Адвокатура как субъект правоотношений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 22 с.
8. *Егоров В.А.* Организация правоохранительной деятельности с использованием информационных технологий: Автореф. дис... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2007. 54 с.
9. *Кашурников С.Н.* Негосударственная система обеспечения безопасности российского общества на современном этапе: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. 25 с.
10. *Кондрашов Ю.А.* Фактор времени в юридической деятельности: Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.
11. *Курцер К.М.* Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: Дис. ... к.ю.н. М., 2014. 150 с.
12. *Макитарева С.Л.* Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... к.ю.н. СПб., 2008. 164 с.
13. *Марченко Ю.В.* Правовые формы осуществления государственных функций: дис. ... к.ю.н. Саратов, 2008. 174 с.
14. *Патрашко Е.Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.
15. *Пожарский Д.В.* Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): Дис. ... д.ю.н. М., 2015. 426.
16. *Пиотровский В.Ю.* Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. 154 с.
17. *Потапенко Е.Г.* Теоретические основы правовой интеграции. Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 225 с.

18. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 165 с.
19. *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 1988. 210 с.
20. *Стригуненко Ю.В.* Профессиональная деформация личности сотрудника милиции как угроза правовому порядку в современном российском обществе: Автореф. дис... канд. соц. наук. Краснодар, 2010.
21. *Сутурина М.Н.* Правоохранительная система государства: теоретико-правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 197 с.
22. *Терехин В.А.* Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 26 с.
23. *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис.. канд. юрид. наук. М., 1972. 22 с.
24. *Ткачева С.Г.* Конкретизация закона и его судебное толкование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. 20 с.
25. *Федоров В.П.* Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): Автореф. дисс. ...д-ра .юрид. наук. СПб., 1996. 55 с.
26. *Шинкаревич А.И.* Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н.Новгород. 2006. 25 с.
27. *Шмелева Г.Г.* Конкретизация социалистического права как фактор совершенствования правового регулирования: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. 16 с.
28. *Шундигов К. В.* Цели и средства в праве: Общетеоретический аспект: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 24 с.

III. Материалы правоприменительной практики

1. Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2009 N 1005-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Уния" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации" // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».
2. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 N 1463-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Денисенко Людмилы Ивановны на нарушение ее конституционных прав статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации" // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 N 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Российская газета. 2012. 03 октября. N 227.
4. Постановление президиума Совета судей Российской Федерации от 05.12.2011 № 285 «О разработке проекта концепции модернизации и дальнейшего развития информатизации судов общей юрисдикции на период 2012 - 2016 годов» // документ опубликован не был. СПС «Консультант плюс».
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 "Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации" // Российская газета. 2010. № 271.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2009. N 214.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2007. N 90.

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2006. N 97.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2005. N 86.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2004. N 109.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2003. N 93.
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "России надо быть сильной и конкурентоспособной" // Российская газета. 2002. N 71.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "Не будет ни революций, ни контрреволюций" // Российская газета. 2001. N 66.
14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 "Какую Россию мы строим" // Российская газета. 2000. N 133.
15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. 1999. N 60.
16. Построение эффективной системы подразделений МВД России по борьбе с коррупцией. Аналитический доклад. М., 2009.

IV. Электронные ресурсы

1. *Бастрыкин А.И.* Единственный способ победить мафию – создать свою. Московский комсомолец. // URL: <http://www.mk.ru/politics/russia/article/2013/02/22/816691-bastryikin-edinstvennyiy-sposob-pobedit-mafiyu-sozdat-svoyu.html> (дата обращения 22.02.2019 г.).

2. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2020 году и о проделанной работе по их укреплению». Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=61267146> (дата обращения: 10.08.2021 г.)
3. Каждый второй преступник в России окажется безнаказанным. «ВМФ.RU» - портал бизнес-новостей. // URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/08/09/kazhdyj-vtoroj-prestupnik-v-rossii-ostaetsja-beznakazannym.html> (дата обращения: 09.08.2020 г.)
4. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2021 года. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL: <https://мвд.рф/reports/item/28021552/?ysclid=11w391ighq> (дата обращения 01.02.2022 г.).
5. Общественное мнение. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL: http://mvd.ru/Deljatelnost/results/public_opinion (дата обращения: 01.04.2021г.).
6. Официальный сайт Саратовского областного суда. // URL: <http://oblsud.sar.sudrf.ru/> (дата обращения 17.08.2021 г.)
7. Происшествия. Дела. РАПСИ – Российское агентство правовой и судебной информации//URL:http://rapsinews.ru/incident_news/20130427/267211093.html (дата обращения 17.08.2019 г.)
8. Расширенное заседание коллегии МВД. Президент России. // URL: <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/17461> (дата обращения 14.02.2020 г.).
9. Состояние преступности - январь-декабрь 2017 года. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL:

<https://мвд.рф/reports/item/12167987?ysclid=11w3smf3c1> (дата обращения: 04.06.2018 г.).

10. Состояние преступности – январь-декабрь 2018 года. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // <https://мвд.рф/reports/item/16053092/?ysclid=11w3ppcxvj> (дата обращения 06.05.2019 г.)

11. Состояние преступности – январь-декабрь 2019 года. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL: <https://мвд.рф/reports/item/19412450/?ysclid=11w3nx0wao> (дата обращения 06.04.2020г.)

12. Состояние преступности - январь-декабрь 2020 год. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184/?ysclid=11w3m5zias> (дата обращения 02.02.2021 г.).

13. Состояние преступности - январь-март 2020 года. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. // URL: <https://мвд.рф/reports/item/20016032?ysclid=11w3khsxby> (дата обращения: 19.07.2020 г.).