

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

С.В. Клевцов, И.В. Кольжанов

**РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКА**

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2021**

**УДК 34
ББК 67
К48**

Рецензенты:

И.М. Зраева, кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России);
Л.Н. Госсельбах
(УМВД России по Орловской области)

Клевцов, С.В.

К48 Роль Министерства внутренних дел России в формировании государственного правового порядка : учебное пособие / С.В. Клевцов, И.В. Кольжанов. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021. – 51, [1] с. – 22 экз. – Текст : непосредственный.

Рассматриваемые в учебном пособии проблемы правопорядка, правового государства, гражданского общества являются фундаментальными, базовыми проблемами отечественного правоведения.

В рамках учебного пособия предлагается подход к формированию правового порядка не с точки зрения собственно юридической, внутриправовой проблемы, а с точки зрения проблемы интегральной, общесоциальной. Поэтому вопрос о должном правопорядке решается в контексте всего комплекса усилий в экономической, политической, культурной, нравственной, правовой и других сферах. Это окажет существенное влияние на изменение роли всех правоохранительных органов, вовлеченных в этот процесс, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Практическая ценность работы определяется содержанием конкретных выводов и предложений, которые могут послужить при разработке путей решения комплекса стратегически значимых проблем укрепления правового порядка в стране.

Издание представлено в авторской редакции.

**УДК 34
ББК 67**

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Правовой порядок властеотношений	6
Глава 2. Правоохранительные органы в системе обеспечения правового порядка в России	25
Глава 3. Роль и место МВД России в формировании и становлении государственного правового порядка	36
Заключение	50

ВВЕДЕНИЕ

Современная концепция формирования Российской Федерации в качестве демократического правового федеративного государства предполагает построение такого государства, в котором реально существует правовой порядок и должным образом обеспечены права и свободы человека. Основой установления такого правопорядка является консолидированное и эффективное функционирование всех органов публичной власти. Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил этот важнейший стратегический ориентир в заглавии одного из первых своих посланий парламенту Российской Федерации¹. В дальнейшем глава государства неоднократно подчеркивал важность реализации данного вектора государственно-правового развития².

Таким образом, сочетание сильного государства, с одной стороны, и признания прав и свобод человека высшей ценностью, с другой, закладывают необходимую основу для эффективного функционирования государственного механизма в России.

Для современного этапа правовых преобразований в Российской Федерации характерно повышение значимости реализации различных государственных функций, включая функцию обеспечения правопорядка, в воплощении в жизнь которой заинтересованы и задействованы органы публичной власти. Формирование целостного и эффективно функционирующего правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти можно отнести к наиболее значимым современным направлениям государственно-правового развития.

В первую очередь это касается исполнительной ветви власти, органы которой играют ключевую роль в обеспечении правопорядка. При этом важно обратить внимание на роль органов внутренних дел, которые занимают особое место в механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти, непосредственно обеспечивают охрану правопорядка и защиту прав граждан в различных условиях. На тенденцию нарастания угроз правопорядку и соответствующих рисков обратил внимание и Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев, отметив, что мероприятия по укреплению правопорядка, защите прав и свобод граждан осуществляются в условиях нарастания факторов криминогенного риска³.

¹ России надо быть сильной и конкурентоспособной: послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. // Рос. газ. 2002. 19 апр.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Рос. газ. 2015. 4 дек.

³ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866>.

В результате обобщения теоретических представлений о роли и назначении российских органов правоохраны, обнаруживается, что до настоящего времени господствует мнение о том, что основу их деятельности и предназначения составляет именно борьба с преступностью. Такой угол видения выхолащивает в действительности более широкий социальный и культурный аспект деятельности органов правопорядка, дистанцирует их от потребностей социума, зауживает их статус. Более того, именно такое видение приводит к гипертрофии силового начала в деятельности соответствующих структур, затеняя те ее стороны, которые не вписываются в логику противостояния с преступностью. Органы правопорядка как бы центрируются только на том сегменте социальной жизни, который представлен девиантным поведением, и сами правовые институты косвенным образом оказываются как бы вне «нормальных» социальных процессов.

В рамках научного исследования предложен подход к формированию правового порядка не с точки зрения собственно юридической, внутриправовой проблемы, а с точки зрения проблемы интегральной, общесоциальной. Поэтому вопрос о должном правопорядке необходимо будет решать в контексте всего комплекса усилий в экономической, политической, культурной, нравственной, правовой и других сферах. Это окажет существенное влияние на изменение роли всех правоохранительных органов, вовлеченных в этот процесс, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Глава 1. ПРАВОВОЙ ПОРЯДОК ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ

Идея правопорядка имеет давние и глубокие корни в предшествующих социально-правовых системах. Если иметь в виду широкое его толкование, то правовой порядок существует с момента возникновения самого феномена права. Известный в русской дореволюционной юриспруденции профессор Е.Н. Трубецкой справедливо отмечал, что «от того, как мы смотрим на историю права зависит, прежде всего, наше отношение к преданиям прошлого и к окружающей нас действительности, в особенности к действующему праву; от нашего понимания истории зависит всецело, какие требования вообще мы можем предъявлять к праву, как понимаем мы вообще задачу, роль законодателя»¹.

Представляется, что мы постепенно преодолеваем недооценку юридино-теоретического наследия наших предков, которые фактически сформировали самостоятельную политико-правовую культуру. До- и после революционная Россия предстает наконец-то единым организмом. Нам нужно раз и навсегда уяснить, что современное государство – это общность не только живых, но и мертвых поколений. Без раскрытия преемственности и внутренней логики в истории правовой мысли России невозможно показать, как каждое учение вытекает из предшествовавшего или рождается в борьбе с ним, что нового оно вносит в познание политики, государства, права, законодательства. В.М. Артемов справедливо отмечает: «Клеймить позором прошлое, как иногда это делают излишне политизированные исследователи, ругать те или иные события в нем – самое бессмысленное занятие для ученого. Тем не менее, это занятие имело место не только в 1917 г., не только в 1934 г., но и в 90-е гг. XX столетия»². Одним из важнейших требований современной методологии, имеющих прямое отношение к идее правового порядка, является строгое следование принципу историзма. «Историзм должен быть понят, – справедливо отмечает В.П. Малахов, – как поступательное развитие мысли и как ее синтезирование»³.

Поэтому, чтобы определить адекватный методологический инструментарий, необходимо проанализировать причины появления идеи правопорядка. Использование исторического подхода позволит, на наш взгляд, учесть опыт и обеспечить преемственность в современных подходах к идее правопорядка. Реализация исторического подхода предполагает исследование генезиса и развития проблемы в теоретическом и практическом аспектах.

«Понимание своеобразия древнерусской юриспруденции XI–XIII веков может быть достигнуто лишь в том случае, – отмечает Н.М. Азаркин, – если мы сумеем «вписать» ее в общую картину мирового юридического развития, если мы рассмотрим ее в контексте тех реалий, которыми характеризуется

¹ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. С. 70.

² Артемов В.М. Правопорядок в современном Российском обществе: концептуальные обоснования и инновации. М., 1998. С. 19.

³ Малахов В.П. Правосознание: природа, содержание, логика: монография. М., 2001. С. 71.

движение всей правовой мысли, и выявим, какие стороны и моменты этого движения преобладали в процессе становления отечественной юриспруденции»¹.

Если в основе естественного порядка лежат объективные законы природы, функционирующие независимо от воли и желаний людей, то социальный порядок, его организация, установление и поддержание требуют активных человеческих усилий. Когда подобные усилия оказываются успешными и плодотворными, у социума возникает возможность обрести такое качество, как цивилизованность, и называться цивилизацией. Неудивительно поэтому, что на всех этапах развития государственно-организованного общества вопросы социального и правового порядка приковывали к себе пристальное внимание людей. «Проблема социального порядка – одна из ведущих в мировой социально-правовой и социологической мысли», – справедливо отмечает В.А. Бачинин.

Уже в период зарождения государственности право использовалось как мощный инструмент управления обществом. Так, в понимании древних римлян вполне различимы не только частная и публичная функция права, но также и способы обеспечения этой функции как с помощью правовых правил и требований, так и с помощью специальных лиц и учреждений – в виде общих чиновников (магистратов), судей, юристов (знатоков права), а также тех собраний римлян и учреждений власти, где это право обеспечивалось.

Аристотель подчеркивал, что право обязывает как судей, так и народ, поскольку власть закона предпочтительнее власти отдельных людей. Чиновники с судейскими полномочиями должны быть «стражами законов»².

Необходимость соблюдения законодательства обосновывалась многими выдающимися мыслителями древности, в частности, в Древней Греции – Гераклитом, Демокритом, Аристотелем, Эпикуром и др. В присяге молодого гражданина Афинской республики, например, были такие слова: «И я буду слушаться властей, и повиноваться установленным законам. И если кто-нибудь будет отменять законы и не повиноваться им, я не допущу этого, но буду защищать их один и вместе со всеми»³. По древнекитайскому закону Шан-Шу неисполнение закона должностными лицами преследовалось смертной казнью.

Древнерусская юриспруденция у своих истоков не создала обширных теоретических систем. Вместе с тем ее непреходящее значение связано в первую очередь с аксиологическим аспектом и, прежде всего, с утверждением ценностей права, свободы, равенства, гармонии.

«Как часть социальной действительности и ее продукт правопорядок возникает и существует на определенном этапе исторического развития и не является статичной, неизменяемой величиной. В тот или иной период социальной истории его роль, значимость и функции могут весьма существенно

¹ Азаркин Н.М. История юридической мысли России: курс лекций. М., 1999. С. 25.

² Аристотель. Политика. Соч. В 4 т. Т. 4. М., 1983.

³ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1970. С. 78.

разниться, а возможный потенциал воздействия на жизнедеятельность общества в целом может увеличиваться, так и снижаться. Более того, мы должны признать, что достаточно устойчивое возвышение правопорядка как продукта развития права характерно было вплоть до XX в. только в рамках западно-европейского пути развития, в ареале западной цивилизации», – отмечает В.М. Артемов¹.

Идея правопорядка находит свое отражение в зарубежной научной литературе. Вопросы правового порядка рассматривались в работах таких известных ученых, как Г. Бекарт, Ж.-Л. Бержель, Г. Берман, М. Вебер, Ж. Гурвич, Х. Кэрнс, О. Конт, М. Ориу, Р. Паунд, Р. Пэнто, К. Реннер, Э.А. Хебель, Е. Эрлих, Д. Ллойд и др.

Существенное значение для уяснения анализируемой проблемы имеет осмысление обширной русской дореволюционной юридической литературы. Хотя идея правового порядка в ее концептуальном виде не подвергалась исследованию, тем не менее, многие ее вопросы, так или иначе, рассматривались сторонниками разных школ и направлений.

Прежде всего, несомненная заслуга в этом плане принадлежит представителям формально-догматической юриспруденции, поскольку именно в ее русле разрабатывался юридический инструментарий, обеспечивающий должное и возможное поведение в правовой сфере.

Так, профессор Г.Ф. Шершеневич отмечал, что «совокупность конкретных юридических отношений составляет правовой быт народа. Отделяя в повторяющихся юридических отношениях наиболее общие признаки и оставляя в стороне все те индивидуальности, с которыми появляются в жизни конкретные отношения, мы получим типичные юридические отношения, с которыми имеют дело законодатель и наука»². Именно в догматической юриспруденции активно разрабатывалась проблема правовой политики, представляемая системой тактических способов, приемов, обеспечивающих осуществление права³. Однако формально-догматический подход к праву не давал возможности для исследования тех его сторон, которые связывают право с жизнью, выражают его творческий потенциал.

В рамках социологического направления исследуемая проблематика достаточно зримо прослеживается в работах С.А. Муромцева. Он справедливо полагал, что «ни теория, ни история права не должны подменяться описанием текстов законов. Социологическая история права, по его мнению, призвана показать возникновение и развитие права в его конкретной действительности»⁴. Особо следует отметить тот факт, что С.А. Муромцев обосновал значимость для юридической науки исследования поведенческой проблематики. В частности, он писал: «Потребности удовлетворяются действиями, потому

¹ Артемов В.М. Указ. соч. С. 11.

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. СПб., 1907. С. 70.

³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. Вып. 4. С. 800.

⁴ Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 149–153.

действия представляют интерес и цену»¹. В этом плане весьма значимы его суждения о среде действия закона, о мотивах поведения людей в правовой сфере и др.

Ф.В. Тарановский справедливо отмечал: «Полное упущение вопроса об осуществлении права недопустимо, так как переход права в жизнь совершается не путем одного лишь интеллектуального процесса (применения), но и морального (осуществления), – изучив первый процесс, необходимо исследовать и второй». Принципиально важным, имеющим методологическое значение является вывод Ф.В. Тарановского о том, что: «Вся сила права – в бесспорном и мирном его осуществлении». Он подчеркивал: «Право осуществляется в поступках людей, согласных с предписанием юридических норм, или в так называемых правомерных поступках». Безусловное методологическое значение в рамках проводимого исследования имеет позиция Ф.В. Тарановского, согласно которой «правопорядок по самому существу своему не допускает непротивления злу, проявляющемуся в неправомерных поступках, и требует, напротив того, планомерного противления ему»².

Профессор Е.Н. Трубецкой утверждал, что «право есть порядок, регулирующий отношения отдельных лиц в человеческом обществе»; правовой порядок задается целью «водворения мира между людьми». Право есть «объективный порядок, регулирующий отношения людей в обществе»³.

Известный русский профессор Н.М. Коркунов существенное свойство государственного порядка усматривает в «запрещении применения принуждения частными лицами, в монополизации принудительного властвования государством»⁴. Совокупность юридических институтов он называет юридическим порядком. Право исполняет определенную функцию в обществе – оно определяет и устанавливает общественный порядок. Право рассматривается им как общественный обязательный порядок⁵.

Изложенное позволяет сделать вывод, что создание научной теории правового порядка требует бережного отношения ко всему теоретическому наследию прошлого, к тем взглядам, в которых эта проблема, так или иначе, затрагивалась. Изучение ее истории показывает, что многие теоретические источники, включая русскую дореволюционную правовую литературу, содержат ценные положения, имеющие принципиально важное значение для развития теории правового порядка.

Идея правопорядка в советской юридической литературе, к сожалению, не имеет обширной библиографии⁶. Применительно к рассматриваемой теме

¹ Муромцев С.А. Указ. соч. С. 122.

² Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. 3-е изд. СПб., 2001. С. 264, 265.

³ Трубецкой Е.Н. Указ. соч. С. 5, 23, 84.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 8-е. Т. 1. Введение и общая часть. СПб., 1914. С. 4, 27, 37, 47.

⁵ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Изд. 6-е. СПб., 1904. С. 142, 226.

⁶ Явич Л.С. Социалистический правопорядок. Л., 1972; Котляревский Г.С. Указ. соч.; Кайназаров Е.К. Правопорядок и жизнедеятельность общества. Алма-Ата, 1975; Бори-

следует особо отметить серию работ, в которых рассматривались вопросы, связанные с исследованием законности, правоотношений, реализации права, правонарушений, юридической ответственности¹.

По мере развития юридической науки шло накопление знаний по данной проблеме. Появляется цикл работ по проблемам правового регулирования, его предмета, метода, механизма (С.С. Алексеев, В.М. Горшенев, В.П. Казимирчук, Д.А. Керимов и др.). Мощным импульсом для осмысления анализируемой проблемы послужила разработка философско-гносеологического аспекта в праве (Д.А. Керимов, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Н.И. Козюбра, В.М. Сырых и др.). Исследования в этой области существенно расширили горизонты видения права, методологический инструментарий его изучения.

С начала 70-х годов появляются серьезные исследования по проблемам правового поведения, правового сознания, правовой активности, правовой культуры (В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев, Е.А. Лукашева, В.В. Оксмытный, Н.С. Малеин, В.П. Сальников, С.Н. Кожевников, В.Н. Карташов и др.). Именно в этот период в отечественное правоведение входит так называемая поведенческая проблематика, основная задача которой состоит в познании позитивных свойств и проявлений права. Начинает активно осваиваться специально-юридическая проблематика правового порядка. В юридической литературе получили отражение различные взгляды на понимание и определение правопорядка.

Специфика большинства проанализированных работ состоит в том, что определения понятия правопорядка, даваемые в них, трактуются в относительно узком плане. А именно – в плане его соотношения с законностью. Достаточно вспомнить, на что претендовало государство того периода – это установить революционную законность, порядок и дисциплину. Вполне естественно, что развивалось «революционное правосознание», «укреплялся

сов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977; Мураметс О.Ф., Шамба Т.М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. М., 1979; Саванели Б.В. Правовой порядок и правовая система. Тбилиси, 1996; Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Артемов В.М. Правопорядок в современном Российском обществе: концептуальные обоснования и инновации. М., 1998; Казаков В.Н. Правомерное поведение и правопорядок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Казаков В.Н. Правомерное поведение в механизме формирования правового порядка. М., 2001.

¹ Александров Н.Г. Законность и правопорядок в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1955. № 5. С. 13; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 30; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 125; Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 47–51; Керимов Д.А. Обеспечение законности в СССР. М., 1965. С. 21; Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 27, 28; Гранин А.Ф. Социалистическая законность и правопорядок. Киев, 1970; Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972; Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976 и др.

революционный правопорядок». Однако то общество более «правовым» (цивилизованным, справедливым) не становилось.

Наиболее последовательную и логичную позицию занимают, на наш взгляд, те авторы, которые вполне справедливо, в основу определения правопорядка ставят правомерное поведение субъектов¹. Правомерное поведение субъектов общественных отношений является важнейшим элементом.

При этом следует строго различать прескриптивный и дескриптивный аспекты рассмотрения содержания понятий правопорядка и правомерного поведения².

В прескриптивном аспекте правопорядок и правомерное поведение предстают как категории аксиологического плана.

В данном случае правопорядок есть характеристика качественного уровня социального состояния, вектор общественных усилий, должная система социальных отношений. Здесь можно говорить, например, о наличии или отсутствии правопорядка, о правовой оформленности общественных отношений или о «правовом беспределе» и т.д. Правопорядок имеет высокую социальную ценность в силу того, что, поддерживая стабильность в социуме, позволяет абсолютному большинству людей нормально отправлять свои важнейшие жизненные функции. Правомерное же поведение предстает как требуемое и признаваемое обществом проявление социальной активности человека, принципиально отличное от неправомерного поведения как поведения нежелательного и вредного. «Правомерное поведение, – справедливо отмечает В.И. Гойман, – есть качественная, аксиологическая характеристика активности участников социальных процессов, реализуемая в сфере действия права»³.

В дескриптивном аспекте правопорядок и правомерное поведение предстают как категории социологического плана. Различные формы сущего

¹ В частности, Г.С. Котляревский пишет, что «для наличия правопорядка недостаточно одного лишь существования субъективных прав, юридических обязанностей, правоотношений. Необходимо, чтобы субъекты не просто имели права и обязанности, а действовали в строгом соответствии с ними, соотносили с ними свое поведение». По мнению Б.Л. Назарова, «для правопорядка наличие вытекающей из норм права юридической связи является лишь своего рода предпосылкой. Правопорядок налично тогда, когда данная связь как юридическая форма фактических общественных отношений воплощается в поведении их участников, когда под воздействием управляющей системы (правовые нормы, соединенные с конкретными лицами – правоотношения) в управляемой системе (фактические общественные отношения) формируется правомерное поведение» (Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Указ. соч. С. 21, 22). Весьма близка нам и позиция А.Б. Лисюткина, который подчеркивает: «... правопорядок имеет ярко выраженную социально-правовую природу, которая определяется сознательной волевой деятельностью человека, приобретающей посредством регулирующего воздействия юридических норм черты упорядоченности, и характеризуется правомерным поведением участников общественных отношений» (Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 522).

² Малахов В.П. Указ. соч. С. 257, 258.

³ Гойман В.И. Действие права (Методологический анализ). М., 1992. С. 62.

здесь предстают во всей их естественной противоречивости, без какой-либо идеологической ретуши и морализирующих сентенций. В данном случае правопорядок является имманентной характеристикой общественной жизни и создается вовсе не одними усилиями законодателя или представителя власти, но, главным образом, в стихийно-массовой практике людей. «Подлинный правопорядок, – отмечает Н. Варламова, – не устанавливается государством, а складывается в недрах гражданского общества, члены которого на собственном опыте убедились, что лишь так они могут гарантировать свою свободу, безопасность и собственность»¹.

Правомерное же поведение оказывается вообще выражением правовой значимости (позитивной и негативной) проявлений социальной активности людей, результатом правовой оценки. И тогда правомерность отличается от безразличности (нейтральности) в поведении, а вовсе не от неправомерности в поведении.

Задача исследователя, таким образом, заключается в честном и непредвзятом изображении социально-правовых феноменов, которое позволило бы увидеть за внешним – внутреннее, за поверхностным – сущностное.

Правовой порядок – сложное социальное явление, не поддающееся одноцветному определению. Он постоянно формируется. В реальной жизни явления и процессы, сопровождающие формирование правопорядка теснейшим образом переплетены со многими другими социальными процессами, взятыми как в широком смысле (как система общественных отношений), так и в узком значении (например экономические и социально-групповые аспекты социальной среды). По мере же изменения этих общественных отношений и обстоятельств необходимо вносить изменения и в характеристики, и в саму методологию анализа правового порядка как социального института, подверженного воздействию сложнейших механизмов трансформации, влиянию множества факторов и причинных зависимостей².

Социологический взгляд на право и правовые процессы обусловил появление в юридической теории понятия правового плюрализма и формирование нового направления в юридической науке – институциональной школы права. Согласно данной теории, формируемая государством и его органами власти правовая система не является единственной. Наряду с создаваемой государством правовой системой в обществе существуют и иные правовые системы: обычное право, право той или иной группы и т.п. Так, Л. Фридмэн пишет: «Можно с большой степенью уверенности сказать, что каждый институт имеет своего рода правовую систему»³. По мнению немецкого ученого Е. Эрлиха каждому обществу присущ свой внутренний порядок ассоциаций индивидов, составляющих данное общество. Этот внутренний порядок

¹ Варламова Н. Правовой нигилизм: прошлое, настоящее... и будущее России? // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1 (30). С. 92.

² Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: концептуальные обоснования и инновации. М., 1998. С. 31.

³ Фридмэн Л. Введение в американское право / пер. с англ. М., 1993. С. 23.

определяет их жизненный уклад, хотя и не находит отражения в нормах позитивного права. Юрист, таким образом, обязан знать не только нормы своего позитивного права, но и нормативный внутренний порядок современного ему «живого права». Теоретическое обоснование и определение состава неофициального права дается Л.И. Петражицким применительно к его психологическому учению о праве. На необходимости изучения конкретного правового оборота настаивал С.А. Муромцев. Ф.В. Тарановский писал: «Областью применения неофициального права является бесспорный (внесудебный) и частный (вне государственного воздействия) правовой оборот»¹.

Эту позицию подтверждает и анализ эмпирического положения дел, который показывает, что в любом государстве внутри самых различных общественных образований существуют нормы и соответствующие им правовые порядки, не принадлежащие к единой системе официального права².

В противовес позитивизму социологические теории в праве (юридико-социологические школы С.А. Муромцева в России и Е. Эрлиха в Германии сформировались еще в конце XIX – начале XX в.) исходят из утверждения, что государство не создает, а только «открывает» право, которое реально сложилось в обществе и в нем функционирует³. Г.В. Мальцев, Е.А. Лукашева, В.С. Нерсисянц установили, что рассматривать право следует не только с точки зрения его опоры на государственную власть как силу внешнего обеспечения, но и понимать, вскрывая сущность этого явления, что право формируется и функционирует на базе внутренней, имманентной власти – юридической власти⁴.

Поскольку правовые нормы не ограничиваются только государственно установленными нормами, то и в правопорядке следует выделять государственный правопорядок и гражданский правопорядок⁵ или официальный и неофициальный правопорядки. Различение правопорядка как итога деятельности государства и правопорядка и как результата массовой стихийной социальной деятельности граждан имеет важное методологическое значение. Это, на наш взгляд, возможно лишь на основе правового плюрализма.

¹ Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. 3-е изд. СПб., 2001. С. 495.

² Л. Фридмэн, комментируя определение права, данное Л. Фуллером, по этому поводу пишет: «Действительно, определение Фуллера предполагает несколько иной взгляд на право. Он заставляет нас рассматривать не только источник правового процесса, то есть исходит ли право от государства и несет ли на себе печать официальности, но и сам процесс. Любая организационная структура любого масштаба имеет свои правила и пытается проводить их в жизнь» (Фридмэн Л. Указ. соч. С. 22).

³ Чурсин В.Д. Цикличность в праве (вопросы методологии). Ставрополь, 1998. С. 132.

⁴ Право и политика современной России. М., 1996.

⁵ Казаков В.Н. Правовой порядок в России: вопросы теории и практики. Монография. М., 2003. С. 29–41. А.В. Поляков употребляет применительно к данной проблеме термин «социальный» правопорядок. В частности, он пишет: «Государственный правопорядок возникает на основе реализуемых норм государственного права, а социальный правопорядок – на основе норм внесудебного, социального права» (Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб., 2001. С. 632).

Так, Ю.Н. Оборотов пишет: «Представления о праве как явлении, существующем только в связи с государственной властью (монистическая концепция права), должны быть преодолены представлениями о праве как явлении, существующем в связи с социальной властью (плюралистическая концепция права). Это изменение в понимании права позволяет от черно-белого изображения права выйти к его «многоцветию»¹. Именно в контексте концепции правового плюрализма должно быть понято существование так называемого «неофициального правопорядка». Чтобы существенно точно отобразить существо данного методологического подхода к исследуемой проблеме, приведем суждение известного отечественного антрополога В.А. Тишкова: «Правовой централизм или государственное право обычно отражают доминирующий интерес или доминирующую волю, за которыми стоит господствующая сила, господствующая идеология и господствующая культура, которые стремятся создать так называемое «единое правовое пространство» на контролируемой территории. Поэтому почти всегда имеет место ситуация, когда централизованное право наталкивается и вступает в противоречие с местной традицией, с локальной спецификой или просто с непредвиденной, новой и еще некодифицированной ситуацией»². Как видно, речь идет о механизмах «обычного права», культурно-правовых нормах контактирующих или просто сосуществующих групп населения в рамках одного государства. «Эти нормы есть, – справедливо отмечает В.М. Баранов, – и, конечно, они не могут рассматриваться как «пережитки» и как угроза государственной легитимности. Коллизии между этими нормами и официальным правом разрешимы. Для них применима политика согласования и даже благоприятствования другому праву»³.

Как раз на уровне идеи правопорядка у нас появляется возможность в полной мере выявить эти тенденции и предложить пути, ведущие к компромиссу и согласованию официального и неофициального правопорядков. Однако подчеркнем, что в рамках традиционного юридического подхода такое согласование названных правопорядков невозможно потому, что доктрина пока «не замечает» этого феномена.

Юридическая теория предпочитает рассматривать содержание понятия правового порядка исключительно в нормативистском, аксиологически акцентированном аспекте. Однако такой подход представляется неоправданным: невозможно говорить о правопорядке как социальной структуре, как общественном состоянии, абстрагируясь от самой реальности.

Далее, исходя из современного (широкого) понимания права, необходимо различать правовой порядок как результат деятельности государства и правовой порядок как результирующая массовой стихийной социальной дея-

¹ Оборотов Ю.Н. Традиции и новации в правовом развитии. Одесса, 2001. С. 4.

² Тишков В.А. Вступительное слово // Обычное право и правовой плюрализм (материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму). М., 1999. С. 6.

³ Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород, 2002. С. 7.

тельности людей по установлению правовых взаимоотношений¹. Каждый из них устанавливается и поддерживается разными средствами и способами. Официальный, узаконенный правопорядок опирается на действующее (позитивное) право, закрепляющее интересы власти как государственные интересы и представляющее их в качестве общей воли людей.

Предваряя анализ неофициального правопорядка хотелось бы отметить, что и в область официального правопорядка проникают некоторые юридические нормы, слагающиеся помимо законодательного веления. Например, в сфере конституционного права России известно (и сложилось на практике) такое явление как «лобби». Фактически «лоббирование» интересов определенных экономических групп явление незаконное. Однако оно существует и никто этого не отрицает. Хотя мы прекрасно знаем сколько вреда оно принесло в реальной жизни.

Гражданский², неофициальный правопорядок складывается, с одной стороны, вследствие общественной реакции на официальный правопорядок, как результат законопослушной деятельности людей, а с другой стороны, он складывается вследствие массовой правовой практики вступающих в социальные связи конкретных субъектов, движимых обычными представлениями о правах и обязанностях, о притязаниях и ответственности. Ф.В. Тарановский отмечает: «... юридический обычай вне пределов, в которых обычное право допускается законом, не имеет судебного действия. Но поскольку дело не доходит до суда и вообще до соприкосновения с государственной властью, в пределах бесспорного, мирного, частного, вне воздействия государственной власти, правового оборота беспрепятственно действует и обычное право, и все другие виды положительного права сверх закона. Действие их основывается не на формальном допущении законом, а на известных требованиях общественной жизни помимо закона»³. Аналогичные положения мы можем найти у Е. Эрлиха, Д. Ллойда⁴. Значительную часть своей работы посвятил анализу формального и неформального права Л. Фридмэн. В частности он пишет: «Существуют некоторые процессы, которые в равной мере можно отнести как к формальным, так и к официальным (то есть правительственным). Это справедливо, например, для любого закона, проходящего через Конгресс. Одни нормы являются частью официального права, другие – неписанные, неформальные – являются скорее обычаем, чем строгим законом. ... Тем не менее необходимо помнить, что термин «право» может быть применен

¹ Малахов В.П. Указ. соч. С. 278.

² Данная позиция в принципе согласуется с точкой зрения А.В. Полякова, который пишет: «Поскольку правовые нормы не ограничиваются только государственно установленными нормами, то и в правопорядке следует выделять государственный правопорядок и социальный правопорядок» (Поляков А.В. Указ. соч. С. 632).

³ Тарановский Ф.В. Указ. соч. С. 494.

⁴ Ллойд Д. Указ. соч. С. 132.

к разного рода процессам – даже в достаточной мере неформальным, очень далеким от официальной правовой системы»¹.

Только совокупное изучение обеих областей может привести к реальному познанию правовой действительности. Для строгого реального познания необходимо иметь в виду, что официальное право, несмотря на весь престиж формального господства закона, действует фактически не безусловно и не полностью. «Поэтому, подчеркивает Ф.В. Тарановский, – недостаточно знать официальное право; необходимо еще исследовать, насколько оно на самом деле применяется в жизни»².

Так, традиционное право коренных народов Севера, Дальнего Востока признавалось Российской администрацией уже в начале XIX века. Фактически действовали нормы адата и шариата у мусульман. Закон Ингушской Республики о мировых судьях (подписан Президентом республики в феврале 1998 г.) предусматривает применение по незначительным уголовным и гражданско-правовым делам нормы обычного и мусульманского права в качестве самостоятельных источников права. Анализ эмпирического положения дел показывает, что в любом государстве внутри самых различных общественных образований существуют нормы и соответствующие им правовые порядки, не принадлежащие к единой системе официального права³.

Одним из направлений раскрытия существа идеи правопорядка выступает сопоставление официального государственного) и неофициального (гражданского) правопорядка.

Особенности соотношения этих двух форм правопорядка позволяют вырабатывать целостную оценку правового состояния общества, качества правовой жизни. Общество может считаться «здоровым», нормальным, когда официальный и неофициальный правопорядки согласованы не только на уровне принципов, но и на уровне конкретных действий, поведения. Общество находится в ненормальном, чреватом крупными негативными последствиями состоянии, если официальный правопорядок представляет собой лишь зону внешнего принуждения, давления властных органов, пустую форму, безразличную к существенному для отдельного человека содержанию, а неофициальный правовой порядок обособляется от позитивного правопорядка, восполняет его кажущуюся или действительную неэффективность ситуативными, социально неоднозначными и даже сомнительными связями, которые, в

¹ Фридмэн Л. Указ. соч. С. 22-23.

² Тарановский Ф.В. Указ. соч. С. 495.

³ Так, Ж.-Л. Бержель подчеркивает, что общая теория права есть «система интеллектуального плана, методологически и организационно основанная на наблюдении и объяснении различных юридических систем и предназначенная для определения главных, стержневых осей системы права и применения права. ...Особенность правового феномена заключается в том, что он по сути своей относителен: его внутренняя идея и его внешние проявления варьируются в зависимости от времени и пространства и обусловлены конкретными правовыми системами, то есть зависят от своего окружения» (Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с франц. М., 2000. С. 17, 33).

конце концов, стимулируют конфликтность в обществе, криминализуют общественную жизнь. По этому поводу В.П. Малахов справедливо отмечает: «В таком противопоставлении узаконенному правопорядку стихийного правопорядка трудно за непосредственно целесообразными, индивидуально полезными связями и взаимоотношениями различить преступные установки. А поскольку преступные установки и деяния в социологическом смысле можно отнести к социально негативным, но, тем не менее, к проявлениям наибольшей активности определенной части людей (пассионарных в худшем значении этого слова), постольку они рано или поздно оказываются элементами правопорядка. И если ситуация не меняется, в конце концов, «общественный корабль» переворачивается вверх дном, и тогда нормальное становится неестественным, а естественным и господствующим оказывается аномальное. Социально-политические последствия таких процессов хорошо известны»¹.

Конечно, подобная связь официального (государственного) и неофициального (гражданского) правопорядка представляет собой, в известной степени, крайнее положение вещей. И, безусловно, прав В.П. Малахов, когда пишет: «Логика подобных процессов становится неизбежной, если официальный правопорядок лишен достаточной эластичности, мобильности, если преступным становится все, что не может быть втиснуто в жесткое «ложе» предписания, приказа, контроля, если любое отклонение от установленного образа действий оказывается неприемлемым и потому опасным, если само понятие общественной опасности отождествляется с посяганием на интерес власти. Конечно, не потерявшая голову власть, не затвердевшее в безответственности государство стараются избегать подобных крайностей. Но сделать это можно, только согласившись на социально необходимую меру свободы граждан, только признав неизбежность социального и, значит, правового плюрализма в обществе.

Проблема обеспечения динамичности позитивного, узаконенного правопорядка намного сложнее простого силового подкрепления установленных правил поведения, примитивного настояния на правоте власти с помощью угрозы юридической ответственности. Наличие правового плюрализма и терпимое отношение государства и юридического права к данному факту являются непосредственными условиями правового оздоровления общества, правового единения граждан»².

Методологическое значение данного утверждения состоит в том, что оно напрямую выводит теоретика на проблемы правового государства, демократизации общества, либерализации общественных ценностей.

Ключевым аспектом всей проблематики современной теории права является правопонимание. Концепции права и методологические позиции,

¹ Малахов В.П. Правовая политика и правопорядок // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. М., 2006. С. 264, 265.

² Малахов В.П. Указ. соч. С. 266.

которых придерживается исследователь, определяют его теоретические построения¹. В целом же можно сказать, что правопонимание всегда связано с формированием определенного образа права как совокупности наиболее общих теоретических признаков права и признаков практического (ценностного) к нему отношения. От того, какой подход к пониманию права выбирается исследователем, зависит и тот образ права, который он отразит в своем исследовании.

Сегодня образ права формируется в условиях широкого разнообразия подходов к методологии юридических исследований. В современную эпоху невозможно претендовать на абсолютное определение права². Очевидно, что тот или иной подход к правопониманию, определяющий выбор соответствующей методологии в конкретном юридическом исследовании, позволяет адекватно отразить лишь определенную сторону, свойство или характеристику права, но не может охватить во всей полноте его многогранность и многофункциональность.

На сегодняшний день право достаточно полно изучено с позиции его юридических свойств, определяющих его как нормативную систему государственного правового регулирования. Это стало возможным благодаря тому, что в теории права довольно широко были использованы возможности нормативистского (нормативного) подхода к праву.

В основу нормативистского правопонимания, как известно, положено представление о нормативности как об основополагающем свойстве права. Однако узко-юридическое нормативное понимание права позволило раскрыть лишь свойства юридической формы права, оставив за рамками теоретического анализа довольно много вопросов, касающихся содержательных характеристик права.

В современных условиях особенно актуальным является получение такого знания о праве, которое позволило бы отразить свойства, присущие ему как неотъемлемой составляющей реальной общественной жизни, вовлеченной в систему процессов и тенденций развития, характеризующих современное общество.

Это становится необходимо, чтобы понять каким образом и в какой степени изменчивые тенденции развития современного общества влияют на динамику происходящих в праве процессов, насколько они друг с другом связаны, какие закономерности обуславливают эти связи, в какой степени право самостоятельно в формировании тенденций своего развития, насколько оно подвержено внешним влияниям неправового характера: политическим, экономическим, идеологическим и т.п., каковы законы собственного внутреннего развития права.

¹ Вобликов В.Ю. Правопонимание в современной российской теории права // *Credo*. 2006. № 3.

² Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений // *Советское государство и право*. 1975. № 4. С. 30–34.

Подойти к решению этих вопросов с позиции нормативного понимания права, означает вывести все эти вопросы за область юридического знания, поскольку в рамках нормативистского правопонимания все эти вопросы рассматриваются как носящие неправовой характер. Они оказываются не связаны с пониманием права как установленной, санкционированной и обеспечиваемой государством нормативной системы регулирования общественных отношений и выходят за рамки присущих ему в этом качестве формальных юридических характеристик.

Чтобы не ограничивать исследование права только его внешними характеристиками, присущими ему, как и всякой иной формализованной системе социального регулирования, необходимо включить в область собственно юридического, теоретико-правового исследования те процессы в праве, которые связаны непосредственно с особенностями его содержания.

Эти процессы присущи праву как особому самостоятельному регулятору общественных отношений, поэтому говоря о праве в этом качестве, требуется включить в область понимания права систему реальных правовых отношений, правовых связей, устанавливающихся между участниками правоотношений, посредством которых право из возможности превращается в действительность и становится способным к своему воспроизводству в системе реальных общественных отношений.

Все это позволяет говорить о праве, как о наблюдаемом факте общественной жизни, включенном в систему процессов, связей и отношений более общего порядка, но при этом остающимся явлением, не теряющим своей собственной идентичности, самостоятельности и относительной независимости. Развитие такого взгляда на право, требует обращения к возможностям системного подхода к праву, в чем и видится его действительная сущность и назначение в рамках исследования феномена права.

Довольно долго вопрос о системных свойствах права решался в теории права через раскрытие системы (структуры) права как нормативного образования. В юридической науке вели речь о системе права, говоря о его структурных элементах: нормах права, правовых институтах и субинститутах, подотраслях и отраслях права.

Однако эти структурные элементы системы права, необходимость выделения которых не теряет своей актуальности, характеризуют систему права как безупречную, логически выстроенную статичную структуру, в некотором смысле поддерживаемую системой законодательства.

Для последней система права, рассматриваемая в указанном качестве, выступает в роли идеальной модели, знание принципов построения которой позволяет правоприменителю сориентироваться в разнородном и подчас очень объемном массиве нормативных предписаний, касающихся той или иной сферы деятельности, либо конкретного вопроса юридической практики.

Ни в коей мере не оспаривая целесообразности такого взгляда на систему права, однако, нельзя не признать, что ее выделением возможности системного подхода к праву не исчерпываются. Очень многие положения

современной теории систем, основоположником которой по праву считается австрийский биолог Л. фон Берталанфи, в данном случае не находят своего приложения к области знаний о праве.

Нельзя не заметить, что состоящая из указанных выше структурных элементов идеальная модель системы права является скорее ментальным образованием, отражающим попытку остановить происходящие в праве процессы, привести их к неестественному для реальной правовой жизни общества «состоянию покоя»¹.

Фактически при таком подходе раскрывается лишь внутренняя структура права, а собственно системные свойства права не находят своего отражения. Последние должны быть связаны с системными процессами, приводящими в движение структурные элементы системы права и весь механизм правового регулирования в целом, с тенденциями, законами и закономерностями, которые позволяют увидеть право в действительных процессах общественной жизни, как неотъемлемую их часть.

Исследование процессов, которые обеспечивают функционирование права как целостного образования и его системное воздействие на общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании, требует обратить внимание на возможности использования системного подхода и соответствующей ему методологии в исследовании права.

При этом использование возможностей системного подхода к праву направлено на расширение существующих в юридической науке границ в понимании права как системы, что предполагает переход от вопросов о структуре права (элементах системы права) к вопросам о характеризующих право как систему внутренних процессах и тенденциях развития, то есть о правовом порядке.

Привлечение к исследованию права системного подхода, в первую очередь, требует разобраться с содержанием и возможностями использования в юридическом исследовании понятийного аппарата и, прежде всего, узловых, центральных понятий системного подхода, а в случае необходимости, уточнить соответствующие понятия с учетом специфики исследуемой области, т.е. отличительных характеристик права.

В первую очередь, следует обратиться к понятию системы.

В самом общем виде понятие системы отражает в своем содержании представление о некоторой упорядоченной целостности множества связанных друг с другом элементов. Но для понимания отличий системы от простой совокупности некоторого множества элементов (пусть даже в той или иной степени взаимосвязанных между собой) необходимо сделать два важных уточнения.

¹ Неестественность подобного состояния общественных отношений убедительно доказана в работе социолога Зигмунта Баумана «Текучая современность» (Бауман З. Текучая современность. СПб., 2008).

Во-первых, элементами системы должны быть признаны не любые образования, но только неразложимые, простейшие единицы сложных явлений. Если же рассматриваемое в качестве элемента образование имеет в своей структуре самостоятельные единицы, выполняющие значимую для системы в целом функцию, то их следует признать элементами соответствующей подсистемы, являющейся составной частью системы.

Применительно к праву как к системе, это уточнение позволяет обратить внимание на то, что выделяемые в качестве элементов системы права нормы, институты, субинституты, подотрасли и отрасли права, фактически являются лишь элементами одной из подсистем права, а именно элементами его нормативной структуры.

Нормативная структура права в свою очередь отражает лишь предъявляемую правовыми предписаниями систему требований к поведению субъектов права, но не охватывает во всей полноте механизм нормативного регулирования социально значимого поведения, в котором содержащиеся в нормах права требования воплощаются в реальных общественных отношениях, то есть формируют определенный правовой порядок.

Подтверждением справедливости такой позиции можно считать нашедшие свое отражение в теории права неоднозначные взгляды по вопросу о том, является ли норма права простейшим, неделимым элементом системы права¹, проблемы юридической науки и практики, связанные с выделением элементов структуры нормы права², различные точки зрения на соотношение норм права с нормативными предписаниями³ и т.д.

Второе необходимое уточнение касается того, что понятие системы права не должно смешиваться с понятием его структуры. Их отождествление должно признаваться допустимым только в достаточно ограниченном в своем содержании контексте, когда речь идет об отдельных проявлениях, свойствах, сторонах права как системы. Однако, говоря о праве в целом как о системе во всей полноте ее свойств, необходимо использовать понятие системы в его собственном смысле.

Главное отличие права, рассматриваемого в качестве системы, от права, рассматриваемого в качестве структуры, состоит в динамических характеристиках первого, предполагающих установление не только элементов, но и общих тенденций, объединяющих конкретные процессы и механизмы, приводящие право в действие.

В рамках использования возможностей системного подхода к праву, следует включить в область значимых для характеристики права понятий помимо самой системы, такие понятия, как «свойство», «функция», «отношение», «связь», «информация», «управление», «организация».

¹ Берг О.В. Некоторые вопросы теории нормы права // Государство и право. 2003. № 4.

² Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 81–101.

³ Леушин В.И. Логическая норма и нормативное предписание: структурный анализ // Российский ежегодник теории права. 2009. № 2.

С точки зрения современной теории систем¹, основу которой составляет кибернетика, среди всех указанных выше понятий основными понятиями в описании системы являются информация и управление. Использование указанных понятий позволяет распространить системный подход на описание самого широкого круга систем как механической, так и немеханической природы.

Использование этих понятий теории систем справедливо и по отношению к праву, поскольку в реальной жизни право предстает как система информационно-коммуникационного обмена, и, кроме того, организованное правовое регулирование общественных отношений невозможно без проявления правом его управляющего, упорядочивающего воздействия на общественные отношения, то есть формирования правового порядка.

В контексте понятий информации и управления право выступает условием социальной интеграции, происходящей на основе коммуникативного взаимодействия.

Однако для раскрытия системных свойств права, одних только понятий информации и управления, оказывается недостаточно, чтобы отразить все особенности, присущие праву не только как нормативной, но и как регулятивной системе.

Понятия информации и управления в целом «укладываются» в нормативное понимание права, лишь несколько расширяя его. Так, выглядит вполне согласованным с нормативным пониманием права его коммуникативное понимание, в котором право выступает механизмом, разгружающим коммуникативную деятельность членов общества, так как именно последняя, вызывает к жизни нормы права и придает им, в конечном счете, легитимность. Нормы права с позиции коммуникативного понимания права признаются легитимными при условии, что они удовлетворяют критериям коммуникативной рациональности.

Как видно, с использованием только этих основных понятий теории систем – информации и управления, мы лишь некоторым образом расширяем нормативное понимание права, путем выделения регулятивной подсистемы, но при этом еще не переходим к рассмотрению системы права в ее целостности, охваченной едиными процессами и тенденциями развития, подчиненными определенным внутренним законам и закономерностям.

Такой вывод совершенно логичен, поскольку, используя понятия информации и управления можно охарактеризовать любую систему: и механической и немеханической природы, а, следовательно, нельзя еще в полной мере отразить присущие праву именно как социальной системе особенности.

Последнее требует обращения к свойствам, функциям, отношениям, связям, характеризующим право в качестве социальной системы. В связи с этим, в теории права актуализируется обращение к возможностям системного подхода к праву именно в контексте его связи с социологическим правопони-

¹ Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. С. 45–46.

манием, что должно помочь установить не только внешние системные процессы, оказывающие влияние на право, но и увидеть в самом праве, в законах его внутреннего развития системообразующие характеристики.

Расширяя круг понятий теории систем, которые с учетом социальной природы права необходимо включить в характеристику присущего ему качества системы, следует остановиться на понятиях свойств, функций, связей и отношений применительно к характеристике права в качестве системы.

Говоря о свойствах права как системы, необходимо вести речь о его качественных системных характеристиках, говоря о его функциях как системы, следует говорить лишь о том, что обеспечивает воспроизводство права и тот «системный эффект», который оказывает право на социальное пространство, в котором оно действует, а используя понятия связей и отношений, следует отражать те процессы, через участие в которых право как система оказывается включено в более широкий круг реальных процессов общественной жизни.

Однако, принципиально важным для раскрытия сущности и назначения системного подхода к праву, следует признать выделение свойств, присущих праву как системе, поскольку от того, какими окажутся эти свойства, в конечном счете, зависят и функции, и связи, и отношения, характеризующие право в качестве системы.

Социальные системы, к которым следует отнести и право, это те системы, в которых так называемый «человеческий фактор» является не внешним по отношению к системе явлением, а объясняет суть происходящих в системе процессов, являются более сложными.

В связи с этим расширение круга понятий, адекватно характеризующих право в качестве системы, прежде всего, должно быть связано с признанием за правом как за социальной по своей природе системой, свойства сложности.

Определение права в качестве сложной системы позволяет допустить, что в праве, как и в любой другой сложной системе, наряду с взаимодействующими элементами существуют и невзаимодействующие элементы.

Особенно увеличивается разобщенность элементов и рассогласованность происходящих в праве процессов в периоды нестабильности общественного и соответственно правового развития. Неслучайно, в связи с этим в юридической теории отмечаются специфические свойства, характеризующие право так называемого переходного периода¹.

Такой взгляд на систему права более приближает нас к реальной правовой жизни и ее закономерностям.

Сложность права как системы свидетельствует о его приспособляемости, о способности права к самосохранению независимо от изменений, про-

¹ Малахов В.П. Признаки права переходного периода // История государства и права. 2009. № 8; Сорокин В.В. Общее учение о государстве и праве переходного периода: монография. М., 2010 и др.

исходящих во внешней среде, по отношению к которой в научном обороте современной теории права используется понятие «среда права»¹.

Вместе с тем в реальности право как динамично развивающаяся сложная социальная система самым тесным образом связана с динамикой политической, экономической, культурной и иных сфер общественной жизни.

Эта взаимосвязь внутрисистемных процессов в праве с процессами, происходящими во внешней среде права, объясняется включенностью права в социальную (общественную) систему вместе с иными подсистемами общества.

Обобщая все сказанное выше, необходимо сделать вывод о том, что использование методологических возможностей системного подхода к праву предполагает установление тех свойств и качеств права, которые позволяют ему реально функционировать в качестве системы, способной к воспроизводству в социальном пространстве, в условиях которого оно существует и действует, регулирует, упорядочивает общественные отношения, объективно оказывая на них как конструктивное, так и деструктивное воздействие.

Необходимо также отметить, что сущность и назначение системного подхода к праву не исчерпывается выделением структурных элементов системы права (норм, институтов и субинститутов, отраслей и подотраслей права) и установлением их связей в рамках этой смоделированной теоретической конструкции, не отражающей в полной мере динамических характеристик права.

Следует также отметить недостаточность использования в характеристике права лишь таких общих для кибернетики понятий теории систем, как «система, информация и управление», поскольку они не позволяют описать те особенности, которые присущи праву как социальной системе.

В свою очередь, уточнение присущих системе права в качестве социальной системы свойств (его сложности и приспособляемости) позволяет сделать вывод об обнаруживаемых в праве свойствах самоорганизации.

Таким образом, с целью уточнения присущих праву как самоорганизующейся системе свойств, становится необходимым включить в его характеристику понятия, отражающие присущий ему тип самоорганизующейся системы. Это требует привлечения понятийного аппарата и методологических возможностей синергетического подхода, который позволяет адекватно отразить явления и процессы самоорганизации в сложных системах.

¹ Сигалов К.Е. Место категории «среда права» в системе категорий юридической теории // Общество и право. 2010. № 3.

Глава 2. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОВОГО ПОРЯДКА В РОССИИ

Сама практика модернизации российского общества в конце XX в. показала, что одним из мощных дестабилизаторов в сфере правового порядка является из года в год углубляющийся раскол между характером социальных преобразований и духовно-нравственным потенциалом культуры страны.

Наиболее тревожным фоном модернизации закономерно стала резкая дезорганизация духовных оснований жизни россиян. Это состояние предопределяет необходимость инновационных, обновленческих подходов как по отношению к деятельности органов внутренних дел, так и всего имеющегося арсенала средств и методов стабилизации правовых институтов, которыми располагает общество.

Оценивая изменения, происходящие как в государственно-политических структурах российского общества, так и в его правоохранительной системе, следует отметить, что переосмысление приоритетов в их деятельности не соответствует еще запросам и масштабам демократизации страны. До сих пор органы внутренних дел рассматриваются чаще всего исключительно в качестве инструмента государства, части его исполнительных структур, инструмента силового воздействия на определенную часть общества («нарушающих закон»). И более того, в органах внутренних дел зачастую усматривают только силу, противостоящую преступности. Однако такое видение чрезвычайно суживает действительную роль органов правопорядка, призвание которых состоит не только в том, а точнее, – не столько в том, чтобы подавлять и пресекать правонарушения, а в том, чтобы созидать правовой порядок, защищать права личности и общества. Именно эти цели определены законодательно. Отмеченная же рассогласованность между укоренившимися взглядами на правовые институты и запросами развития органов права приводит к определенным противоречиям между законодательными основаниями их деятельности и наличными теоретическими взглядами на содержание этой деятельности.

Несмотря на то, что действующая Конституция Российской Федерации декларирует то, что задачи охраны законности и правопорядка, защита прав и свобод человека – обязанность государства, правоохранительные органы фактически остаются органами, борющимися с преступностью, и рассматривают эту борьбу в качестве главного и определяющего. Именно эта функция по-прежнему задает основные структурные и содержательные параметры их деятельности.

Если мы попытаемся обобщить теоретические представления о роли и назначении российских органов правоохраны, то обнаружим, что до настоящего времени господствует мнение о том, что основу их деятельности и предназначения составляет именно борьба с преступностью. Правозащитные функции реально и даже теоретически оказываются пока делом других организаций (не государственных, кстати говоря).

Такой угол видения выхолащивает в действительности более широкий социальный и культурный аспект деятельности органов правопорядка, дистанцирует их от потребностей социума, зауживает их статус. Более того, именно такое видение приводит к гипертрофии силового начала в деятельности соответствующих структур, затеняя те ее стороны, которые не вписываются в логику противостояния с преступностью. Органы правопорядка как бы центрируются только на том сегменте социальной жизни, который представлен девиантным поведением, и сами правовые институты косвенным образом оказываются как бы вне «нормальных» социальных процессов.

Далеко не безобидным и не случайным является частое подчеркивание того, что МВД России является сугубо «силовой структурой». Ведь при этом косвенно и само право, которое и должно быть предметом первостепенной заботы этого органа государства, ассоциируют только с силой, с карательной составляющей деятельности государства. Органы внутренних дел при таком подходе видятся в качестве своеобразных надсмотрщиков. И если в недалеком еще прошлом такая роль правоохранительных органов была достаточно оправданной и политически, и идеологически, так как господствовало убеждение о классовой природе государства, и эта позиция обладала убедительностью в общественном мнении. Хороша эта позиция или плоха – вопрос другой. Главное то, что она была эффективной. В условиях же отрицания авторитарных и тоталитарных начал репрессивная природа современного российского государства, сохраняющийся взгляд на органы внутренних дел как на институт устрашения и наказания всех, кто не повинуется власти, уже не соответствует ожиданиям россиян, да и положениям Конституции РФ.

Для того чтобы логику развития и взаимодействия правоохранительных органов привести в соответствие с реальными запросами российского общества, важно переориентировать их деятельность с узко государственных и узковедомственных задач на социально-культурные процессы и запросы рядовых граждан. Без этого правоохранительные органы оказываются в положении определенного отчуждения от общества.

Это отчуждение и обособление порождены, прежде всего, тем, что социально значимые задачи в правоохранительной деятельности выражены не так уж четко. Свою роль играет и тенденция к закрытости информации, что далеко не всегда оправдано функционально. Кроме того, в современных условиях не представляется обоснованной и чрезвычайная военизация правоохранительных органов, которая, развивая по преимуществу силовые начала в их деятельности, не дает возможности гибко реагировать на происходящее усложнение правовой ситуации, мешает взаимодействию с общественными объединениями.

В силу этого возникает рассогласованность между обществом, его социально-культурными запросами и интересами и деятельностью органов правоохраны, – рассогласованность, без устранения которой невозможен прежде всего правовой прогресс. Усилия по преодолению этого разрыва – значимая задача, как для российского государства, так и для складывающе-

гося гражданского общества. Эта задача может быть реализована, прежде всего, на основе выделения и практической реализации органами внутренних дел общих с другими социальными субъектами и государственными структурами интересов и целей.

Оценивая изменения, происходящие как в государственно-политических структурах российского общества, так и в его правоохранительной системе, следует отметить, что переосмысление приоритетов в их деятельности не соответствует еще запросам и масштабам демократизации страны. До сих пор органы правопорядка рассматриваются чаще всего исключительно в качестве инструмента государства, части его исполнительных структур, инструмента силового воздействия на определенную часть общества («нарушающих закон»). И более того, в органах правопорядка зачастую усматривают только силу, противостоящую преступности. Однако такое видение чрезвычайно суживает действительную роль органов правопорядка, призвание которых состоит не только в том, а точнее, – не столько в том, чтобы подавлять и пресекать правонарушения, а в том, чтобы **созидать правовой порядок**, защищать права личности и общества. Именно эти цели определены законодательно. Отмеченная же рассогласованность между укоренившимися взглядами на правовые институты и запросами развития органов права приводит к определенным противоречиям между законодательными основаниями их деятельности и наличными теоретическими взглядами на содержание этой деятельности.

Несмотря на то, что действующая Конституция Российской Федерации декларирует то, что задачи охраны законности и правопорядка, защита прав и свобод человека – обязанность государства, правоохранительные органы фактически остаются органами, борющимися с преступностью, и рассматривают эту борьбу в качестве главного и определяющего. Именно эта функция по-прежнему задает основные структурные и содержательные параметры их деятельности.

Если мы попытаемся обобщить теоретические представления о роли и назначении российских органов правопорядка, то обнаружим, что до настоящего времени господствует мнение о том, что основу их деятельности и предназначения составляет именно борьба с преступностью. Правозащитные функции реально и даже теоретически оказываются пока делом других организаций (не государственных, кстати говоря). Так, суммируя существующие в российской науке мнения, авторы учебника, подготовленного в МГУ, представляют три основных подхода к пониманию предназначения и роли правоохранительных органов в стране. Они отмечают, что для одних «... правоохранительными органами являются те органы, что непосредственно ведут борьбу с преступностью, для других – те, которые искореняют преступления и иные посягательства, для третьих – те, которые поддерживают порядок в общественных местах»¹. Авторы даже не замечают, что разница в этих по-

¹ Гуценко К.Ф. Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1996. С. 13.

зициях незначительна и укладывается в достаточно узкую парадигму, увязывание деятельности органов правоохранения только с преступными проявлениями в обществе. Особо выделен и дополнительный критерий, который бы позволил точно классифицировать те органы, которые должны быть отнесены к правоохранительным – «...удельный вес деятельности по выявлению и расследованию преступлений в общей массе полномочий конкретного органа...»¹. Достаточно определенная позиция.

Общей платформой социально-культурного порядка, выражающей интересы как государственных и, прежде всего, правоохранительных структур и организаций, так и трудовых, территориальных и конфессиональных групп россиян может стать стабилизация правоотношений и достижение устойчивого правового порядка в России. Устойчивый правопорядок – это такое состояние общества, при котором все сферы общественной жизни и соответствующие им отношения регламентируются социальными нормами, соответствующими действующему законодательству. Способы и формы урегулирования отношений при этом могут быть не только юридическими, но и имеющими другие, в том числе культурные основания (традиции, обычаи, моральные предпочтения). Это предполагает адекватное отражение самим законодательством интересов и запросов культуры социума.

Устойчивый правопорядок недостижим без определенных изменений в духовно-нравственных, идейно-правовых устоях социальных групп, в ценностных установках и уровне правовой культуры граждан, без осознания и добровольного выполнения абсолютным их большинством своих обязанностей перед обществом и государством.

Для создания такого состояния общества необходима планомерная и целенаправленная работа государственных институтов и прежде всего, – правоохранительных по формированию и развитию определенной правовой политики, соответствующей идеологии с четко выраженными, реально достижимыми и конкретно реализуемыми задачами в области правовой культуры как российского социума, так и его граждан. Ведь в конечном итоге не государство, а именно общество является носителем и основным субъектом правопорядка. Поэтому именно работа с населением в рамках территории, в трудовых, учебных, государственных и частных учреждениях по вовлечению их в охрану общественного порядка, по привлечению общественности к работе с неблагополучными подростками, к помощи в работе в пенитенциарных заведениях. Важно и возрождение уже накопленного опыта с учетом изменившейся ситуации (клубной и шефской работы, например).

Развитие социетальных ориентированных на упрочение общностных, сплачивающих социум элементов – дело и органов правоохранения. В конце концов пора осознать, что не органы правопорядка определяют ситуацию с состоянием правоотношений и с преступностью. И не уровнем работы, не профессионализмом соответствующих структур, не их добросовестностью

¹ Там же. С. 14.

задается правовая ситуация, а состоянием общества, его самочувствием, его нормативной и ценностной культурой. И особенно – прочностью социетальных связей и отношений, уровнем единства и сплоченности в них. Современные социологические исследования, которые проводятся в рамках ряда научных направлений с использованием различных методик и парадигм, фиксируют это обстоятельство. «Степень единства людей в социальных группах, их сплоченности (коллективности), – отмечают авторы одного из наиболее полных учебников по социологии, – единство их позиций, представляет собой величину, обратно пропорциональную количеству правонарушений. Если степень единства (интегрированности) социальной группы (класса, общества) растет, то падает количество отклонений в поведении членов этих групп и наоборот, рост числа отклонений в поведении – показатель интегрированности социальной группы»¹. Поэтому социально-культурная деятельность – ключ к решению проблем правопорядка.

Переориентация на социально-культурную составляющую деятельности правоохранительных органов исходит из того, что основным полем приложения усилий соответствующих структур должна быть не только криминальная среда, а социальные группы и общности. Совершенно необходимым направлением деятельности является и организация планомерной работы совместно со средствами массовой информации по правовой проблематике, развитие правовой культуры граждан.

Выделяя социально-культурную ориентацию в деятельности органов правоохранения, следует особое внимание обратить на один из мощных дестабилизаторов отношений – неконтролируемое насилие.

Насилие – источник нестабильности правопорядка. Поэтому запросом времени, социально-культурной динамики современного общества является активное освоение и использование таких приемов, которые бы были ориентированы на сознательный отказ от применения физической силы, наносящей урон людям и их собственности. Ненасильственные действия имеют в деятельности правоохранительных органов широкий диапазон, который может быть расширен за счет активизации работы в этом направлении.

Как всякая деятельность, поскольку она предметна, ненасильственная ее компонента имеет свои формы и методы.

К наиболее значимым формам, обеспечивающим ненасильственные технологии, следует, прежде всего, отнести сотрудничество, диалог, взаимодействие с общественностью (и особенно – в периоды обострения социальных конфликтов), открытость информационных каналов. Особо значимо в современных условиях последнее. Практика 90-х гг. показала наглядно, что в стратегическом и информационном плане в конечном счете проигрывает та сторона, которая в большей мере скрывает от общества информацию. Позиция излишней скрытности, секретности только усиливает недоверие и чувство тревоги по отношению к субъектам, практикующим их. А это уже потенци-

¹ Социология. Основы общей теории. М., 1996. С. 243–244.

альный источник насилия. И наоборот, максимально возможная активность повышает уровень взаимного доверия и снижает вероятность насильственных акций во взаимодействии с теми или иными социальными группами.

Для реализации ненасильственных методик необходим ряд превентивных мер, которые могли бы, по моему мнению, способствовать снижению опасности применения силовых средств разрешения тех конфликтов, в которые вовлечены правоохранные структуры и подразделения:

- исходить в повседневной практике из того, что важнейшим элементом разрешения конфликтов является целенаправленная деятельность государственных и гражданских институтов по предотвращению (или минимизации социальной, включая и межнациональную, напряженности между представителями различных групп и слоев населения;

- в случаях же конфликтного противостояния использовать все имеющиеся каналы взаимодействия с общественностью (города, коллектива, населенного пункта) и, прежде всего, СМИ, для проведения планомерной и регулярной работы по предупреждению насилия в массовых акциях;

- в случаях вынужденного использования силы объяснять через СМИ характер принятых мер, признавать факты нарушений (если они имели место) со стороны правоохранных органов, доводя результаты расследования нарушений до сведения граждан;

- в интересах правопорядка проводить мониторинг социальной напряженности независимыми социологическими службами. В случае необходимости организовывать активную пропаганду правовых средств разрешения социальных конфликтов;

- более активно развивать неформальные связи соответствующих подразделений органов правопорядка с населением территорий;

- в периоды обострения социальной напряженности четко обозначать позицию одновременного сочетания в деятельности правоохранных органов двух в некотором смысле противоположных начал: недвусмысленное отрицание насилия как формы общественного протеста или способа решения проблем и одновременно четкую, жесткую и быструю реакцию на возможные силовые акции. Применяемая сила должна быть, во-первых, достаточной и эффективной, а во-вторых, – строго адресной по направленности и законной по форме и средствам. Необходимо помнить, что промедление и неэффективность могут «подлить масла в огонь». Поэтому сочетание отрицательного отношения к насилию и жесткое его блокирование важно обеспечить последовательно и грамотно;

- активно обучать ненасильственным методикам деятельности, изучать соответствующий имеющийся опыт в работе как западных полицейских служб, так и в отечественной практике;

- активно проводить информационную и профилактическую работу. Она призвана обеспечить получение своевременной информации о назревающих или готовящихся массовых акциях, незамедлительное предупре-

ждение государственных структур, которое могут помочь разрешить возникшие противоречия.

При всей сложности наличной ситуации в сфере правоотношений социально-культурная ориентация в деятельности соответствующих государственных структур предполагает максимально возможное снижение уровня конфликтности, недопущение перехода социальной напряженности в стадию насилия. Во многих случаях такой переход является следствием пренебрежения ненасильственными мерами.

Анализ действующего в России законодательства свидетельствует о достаточно широком проникновении норм человеческой морали в правовую материю. Так, известные нравственные библейские заповеди: «не убий», «не укради», «не лжесвидетельствуй» и ряд других закрепляются нормами уголовного, административного права в виде соответствующих запретов. В правотворчестве достаточно часто используются такие этические категории, как: «гуманизм», «достоинство», «честь» (ст. 2, 28 Конституции РФ; ст. 162 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях; ст. 7, 110, 129, 130, 282, 335 УК РФ; ст. 3, 4 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации»; ст. 43 Федерального закона «О средствах массовой информации» и др.); «добросовестность, разумность и справедливость» – нравственные требования, которыми оперирует Гражданский кодекс Российской Федерации (п. 2 ст. 6). Действующее гражданское законодательство, кроме того, называет достоинство личности в числе нематериальных благ, принадлежащих человеку от рождения, неотчуждаемых и непередаваемых (ч. 1 ст. 150 ГК РФ). Прочно вошли в язык права такие оценочные понятия, как: «обращение (поведение), унижающее (оскорбляющее, умаляющее) достоинство» (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ; ст. 282 Уголовного кодекса РФ; ст. 65 Семейного кодекса РФ; ст. 3 Закона о статусе судей в РФ» и др.), «поступок (деяние, сведения) порочащий честь», «моральные качества» (ч. 1 ст. 40 Закона РФ «О прокуратуре РФ») и другие.

Запрет подвергать человека пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию является одним из принципиальных положений международного права, закрепленным в целом ряде международных актов о правах человека: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.; Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1975 г.; Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 г.; Основных принципах обращения с заключенными и Стандартных минимальных правил ООН в отношении мер, не связанных с тю-

ремным заключением, 1990 г. и др.¹ Международное право, которое содержит в себе наиболее общие цивилизационные ценности, оказывает влияние на формирование национальной правовой системы.

Выработанные человечеством наиболее значимые образцы поведения, отвечающие требованиям нравственности, будучи закрепленными в нормативно-правовых актах государства, а также в принципах и нормах международного права, находят свое отражение как в национальном, так и в международном правопорядке. Так, в резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 г. подчеркивается: «...эффективное поддержание этических норм среди должностных лиц по поддержанию правопорядка зависит от существования хорошо продуманной, повсеместно принятой и гуманной системы законов»². Строжайшее соблюдение законов, глубокое уважение к людям – вот те качества, без которых немислим профессионализм в деятельности сотрудников правоохранительных органов. Профессиональная деятельность предполагает наличие этих качеств, которые необходимы им для успешной охраны права, законности и правопорядка³.

Говоря об этических требованиях к профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов, необходимо обратить особое внимание на так называемую доктрину «умных штыков»⁴. Смысл доктрины заключается в том, что сотрудники органов охраны правопорядка не должны слепо повиноваться указаниям своих начальников, а обязаны отказаться (под угрозой наказания) исполнять явно незаконные приказы.

Следует согласиться с мнением В.П. Зимина о том, что данная доктрина, в рамках принципа верховенства права и закона, является важным элементом модели правового государства⁵. Она нашла свое отражение в ряде международных документов. Так, в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка⁶, закреплена обязанность этих лиц уважать закон и данный Кодекс и, используя все свои возможности, предотвращать и пресекать любые нарушения таковых. Кроме того, в Кодексе поведения отражен частный случай применения доктрины «умных штыков»: «...ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может ссылаться на распоряжения вышестоящих лиц... для оправдания пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»⁷.

¹ См.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк. ООН, 1992.

² Там же. С. 158.

³ См., например: Концепция развития Прокуратуры на переходный период: сборник. М., 1994; Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД Российской Федерации // Цит и меч. 1996. 21 марта. № 11. С. 5–7.

⁴ См.: Зимин В.П. Правомерное неисполнение приказа: доктрина «умных штыков» // Правоведение. 1993. № 2. С. 35–45.

⁵ Там же. С. 36.

⁶ См.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк. ООН, 1992. С. 158–161.

⁷ Там же. 159.

В нормативных правовых актах бывшего СССР, регламентировавших деятельность органов внутренних дел, правило «приказ начальника – закон для подчиненного» было выражено достаточно определенно. В тесте Присяги рядового и начальствующего состава органов внутренних дел¹ содержалась клятва беспрекословно выполнять требования приказов. В Дисциплинарном уставе органов внутренних дел², предусматривалось, что приказ начальника должен быть выполнен беспрекословно и в срок (ст. 10). Аналогичное положение содержалось и в п. 8 Устава внутренней службы органов внутренних дел.

Неудивительно, что в условиях административно-командной системы, где закон зачастую подменялся приказом или инструкцией, профессиональное правосознание в значительной степени было деформировано. Поэтому в сущностно-содержательном аспекте не любое поведение сотрудника правоохранительных органов, хотя и соответствующее приказу, может быть квалифицировано в качестве правомерного. В то же время возможны объективно правомерные поступки, квалифицируемые официально как противозаконные. Р.Т. Жеругов справедливо отмечает: «С позиции различения права и закона очевидно, что господствующая в условиях тоталитаризма олигархия способна возводить в закон противоправные нормативы, санкционируя тем самым произвол в форме общеобязательных правил поведения, обеспечиваемых принудительной силой государства. И в этом аспекте можно утверждать, что возможны ситуации, при которых объективно правомерное (с естественно-правовых позиций) поведение может входить в противоречие с противоправным законодательством, а «юридическая» ответственность, основанная на таком законодательстве, может приобретать характер произвольных репрессий»³.

Поэтому следует согласиться с В.П. Зиминим, который пишет: «Юридическое закрепление оснований правомерного неподчинения и процедуры оспаривания незаконного приказа дисциплинирует как руководящий, так и исполнительский состав в плане юридической обоснованности своих действий, а также способствует укреплению правовой защищенности, сознательной дисциплины, усилению личной ответственности и разрушению стереотипов конформистского поведения исполнителей»⁴. Такой подход, на наш взгляд, способствует совершенствованию профессионального правосознания в аксиологическом плане и, как следствие, упрочению навыков правомерного поведения сотрудников правоохранительных органов.

Достаточно широко категории и понятия этики используются законодателем при регламентации требований к кандидатам на занятие должностей в правоохранительных органах. Например, судьей может быть лицо, в числе прочих требований «не допустившее порочащих поступков» (ст. 4 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации»), прокурором и

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 43, ст. 603.

² Там же. 1984. № 19, ст. 342.

³ Жеругов Р.Т. Теория государства и права: учебное пособие для вузов. Москва–Нальчик, 1995. С. 228.

⁴ Зимин В.П. Указ. соч. С. 44.

следователем прокуратуры – гражданин, «обладающий необходимыми моральными качествами» (ч. 1 ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») и др.

Более того, в ряде нормативных правовых актов прямо закреплены этические требования и к лицам, занимающим, указанные выше должности, и к их профессионализму.

Так, судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О статусе судей Российской Федерации»).

Известно, какое серьезное значение имеет присяга. Детализированные в ней требования к качеству выполнения служебных обязанностей, нравственному облику сотрудника правоохранительных органов более контрастно определяют сферу правомерного поведения. В тексте присяги содержится перечень конкретных нравственных требований. Например, таких, как честно и добросовестно исполнять свои обязанности, быть беспристрастным и справедливым, образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, быть честным, мужественным сотрудником (см., например: ч. 2 ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; ст. 8 Федерального закона «О статусе судей Российской Федерации; Присяга сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹).

В контексте исследуемого вопроса следует рассматривать и такие особые деонтологические акты, как кодексы чести. В них, как правило, содержится целая система этических норм, требований к профессиональному поведению сотрудника правоохранительных органов, его культуре, моральным качествам, нравственным принципам, действиям в типичных ситуациях. Так, Кодекс чести судьи Российской Федерации, устанавливая общие этические требования, предъявляемые к судье, обязывает его сохранять личное достоинство, заботиться о своей чести, быть беспристрастным, неподкупным, справедливым и др.² С этими актами созвучен и упоминавшийся уже Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 г. Ст. 2 настоящего Кодекса гласит: «При выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам»³.

Таким образом, понятия морали, как разновидность оценочных, объективно необходимы в правовом регулировании и при соответствующих условиях задают определенную степень стабильности и регулятивной прочности,

¹ Правовые основы деятельности МВД России (сборник нормативных документов в 2-х томах). Т. 2, М., 1996. С. 440.

² См.: Советская юстиция. 1993. № 23. С. 31.

³ Указ. соч. С. 159.

они как бы являются мостиком, естественной связкой нормативно-правового формализма и практической жизни¹. «Их использование, – как справедливо отмечает Л.В. Смирнов, – может способствовать преодолению противоречия между общим характером правовой нормы, которая выступает в качестве абстрактной модели поведения, и своеобразием, уникальностью каждой конкретной жизненной ситуации»².

Представляется, что в правомерном поведении сотрудников правоохранительных органов весьма зримо прослеживается взаимосвязь и взаимозависимость правовых и этических норм. П. Новгородцев отмечал: «Право и нравственность являются силами, обуздывающими произвол человеческих страстей, вносящими мир и порядок во взаимные отношения людей и противопоставляющими эгоизму частных стремлений интересы общего блага и требования справедливости. В этом заключается их общая задача и жизненная связь»³.

Одним из важнейших каналов воздействия морали на право является закрепление в законодательстве определенных нравственных требований к лицам, занимающимся применением права. (А в этом как раз и состоит профессиональная задача сотрудников правоохранительных органов.) «Воздействие нравственности на право, – подчеркивал П. Новгородцев, – сказывается и в самом применении права на практике.... По самому характеру своему, требуя исполнения однообразного и неукоснительного, право в своих общих требованиях не может принимать во внимание индивидуальных особенностей отдельных случаев, а между тем индивидуальная сторона отношения часто препятствует применению закона по всей его силе и строгости. Вот почему не только в требованиях отдельных лиц, но и в судебных решениях отвлеченная правда закона должна смягчаться действием милости по отношению к конкретным случаям. Правда и милость должны царствовать совместно»⁴. Поэтому наряду с требованием законности, важнейшими принципами деятельности, в частности полиции, являются гуманизм, уважение прав человека. Этические требования как бы вплетаются в ткань права. Именно на этом взаимодействии права и нравственности основано понимание сотрудниками правоохранительных органов ответственности в позитивном аспекте. Ответственность в этом смысле выступает как моральный долг, который заключается в том, чтобы утверждать и проводить в жизнь требования социальной справедливости, выступать гарантом прав и свобод человека и гражданина, инструментом утверждения приоритетов и ценностей гражданского общества, правового государства.

¹ См.: Власенко Н.А. Язык права. Иркутск, 1997. С. 163.

² Смирнов Л.В. Использование категорий морали как прием законодательной техники // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей. В 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 475.

³ Новгородцев П. Право и нравственность // Правоведение. 1995. № 6. С. 104.

⁴ Новгородцев П. Указ. соч. С. 112.

Глава 3. РОЛЬ И МЕСТО МВД РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ И СТАНОВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКА

Важнейшей задачей Российского государства является установление, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. В механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, но основную нагрузку по его непосредственному обеспечению несут, как уже отмечалось, исполнительные органы власти, и в первую очередь – правоохранительные структуры.

Во многих работах правопорядок рассматривается как состояние общественных отношений, качественно характеризующее важнейшее направление правоохранительной функции государства, что позволяет его рассматривать как сложное социально-правовое и политико-государственное явление в единстве институционального, функционального и социально-правового аспектов¹. В институциональном – через систему правоохранительных органов. В функциональном – как целенаправленную организационно-управленческую деятельность органов публичной власти в направлении обеспечения правопорядка. В социально-правовом – посредством юридического оформления и организации взаимодействия правоохранительных органов с другими органами публичной власти, общественными формированиями, гражданами по реализации правоохранительной функции государства.

Исходя из того, что конституционный порядок выступает фундаментально-ценностной категорией по отношению к правопорядку в целом, конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм его обеспечения органами публичной власти. Как отмечалось, последовательное осуществление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, повышает эффективность правового регулирования и деятельности государственного аппарата, включая специализированные органы обеспечения правопорядка. Следовательно, конституционализация отраслевого законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, включая органы внутренних дел, способствует повышению эффективности функционирования исследуемого механизма.

В рассматриваемом механизме правоохранительные органы, представленные в основном органами исполнительной власти, взаимодействуя друг с другом, в процессе достижения общей цели и решения собственных задач, образуют единую систему, консолидирующую конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка в целом.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не устанавливает систему исполнительных органов государственной власти и перечень правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, тем не менее,

¹ Шинкарев А.В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15–16.

отдельные положения Конституции РФ относят кадры судебных и правоохранительных органов к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72); зацепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи им друг другу осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 77, ст. 78), а федеральным органам исполнительной власти – возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78).

Таким образом, положения Конституции РФ в определенной мере аккумулируют в себе исходные конституционные основы деятельности тех или иных органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел пусть и завуалировано, но присутствуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной ветви власти (ст. 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). Мало того, в конституционной доктрине уже проводились исследования организации и деятельности полиции с позиции методов и инструментария конституционного права, что способствует формированию качественно новых подходов в сфере обеспечения конституционного правопорядка¹.

Потому рассмотрение органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка логичным представляется осуществить сквозь призму Конституции Российской Федерации и развивающих ее положения нормативных правовых актов.

Не секрет, что правоохранительные органы, включая органы внутренних дел, непосредственно обеспечивают конституционный правопорядок в различных условиях, тем самым играют значимую роль в предложенном механизме обеспечения правопорядка. Их особая роль проявляется при обеспечении правопорядка и безопасности в ситуациях чрезвычайного характера, когда прямой угрозе подвергаются жизнь, здоровье, права и свободы граждан, что влечет необходимость таким органам компетентно и своевременно принимать меры по защите прав и свобод граждан и обеспечению конституционного правопорядка. Именно профессионально, качественно и согласованно выполненный комплекс мероприятий органами обеспечения правопорядка в различно складывающихся ситуациях, позволяет должным образом установить и обеспечить конституционный правопорядок.

Таким образом, особым субъектом обеспечения правопорядка является полиция, которая создается и функционирует в качестве основной составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел

¹ См.: Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; Евдокимова Т.Л. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по ограничению основных прав и свобод человека и гражданина в условиях противодействия экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Российской Федерации. Полиция является основным элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности. Принципы и направления ее деятельности определены в Федеральном законе «О полиции»¹.

Полиция в России представляет собой организационную структуру, в которой формируются и функционируют различные структурные подразделения, организации и службы, призванные выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, а также защиту прав и свобод граждан. Каждое подразделение полиции имеет свою структуру, цели и задачи, компетенцию, специальный статус.

Российская полиция определяется в доктрине как исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции, соответственно, является представителем государственной власти, имеющий специальный статус, позволяющий ему соответствующими средствами обеспечивать правопорядок и защиту прав и свобод граждан. Однако такое определение требует, как минимум, два уточнения. Во-первых, применительно к системе МВД России полиция является все же не органом государственной власти, а структурным подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Во-вторых, полиция в России существует не только в системе МВД России, также действует военная полиция Вооруженных Сил РФ, которая находится в ведении Минобороны России², в составе войск национальной гвардии Российской Федерации функционируют подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (ст. 5 ФЗ-226)³.

Положения Конституции РФ ориентируют полицию на реализацию важнейших конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В ст. 1 ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны собственности. Точно замечено, что вне прав и свобод конституционный правопорядок, где протекает жизнь граждан и который служит общему благу, действительно немислим⁴.

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

² См.: Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2015 г. № 161. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

³ См.: О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

⁴ Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты (О методологии научного поиска) // Государство и право. 2016. № 10. С. 8.

С учетом этого защита человека, его прав и свобод, обеспечение правопорядка – не только базовые конституционные ценности, но и наиболее характерный типологический постоянно действующий признак полиции. На протяжении истории человечества изменялись социально-экономические, политические и иные условия общественной жизни. Однако охранительное предназначение полиции, включая охрану правопорядка, остается неизменным. Проблема охраны общественного порядка сопровождала человечество с момента зарождения государства, когда утвердилось деление населения по территориальному принципу, возникли города, развивались ремесло, торговля. Именно тогда обеспечение порядка и стабильности жизнедеятельности городов стало составной частью государственного управления. Закономерным явлением стало возрастание этой функции государства, развитие правовых и организационных инструментов ее реализации.

На протяжении развития Российского государства постепенно возрастало значение полиции. Заметно повышается роль полиции в государственном механизме во второй половине XIX в. Ее деятельность концентрируется в основном на осуществлении функций по охране общественного порядка и борьбе с преступностью¹.

Роль МВД России в механизме обеспечения правопорядка также предопределена решением Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым МВД России является ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345², и принимает участие в реализации еще четырех государственных программ Российской Федерации, из них в двух – посредством выполнения мероприятий трех федеральных целевых программ.

Роль Министерства внутренних дел России высоко оценивает и глава государства. «Без структуры, подобной МВД России, ни одно государство существовать не может», – подчеркнул Президент России В.В. Путин. У МВД России много сложных задач, поставленных обществом и государством, и в целом оно с ними справляется, считает Президент России. Таким образом, полиция рассматривается как особый орган, являющийся составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляющий профессиональную государственно-властную (управленческую) деятельность по защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействию преступности, охране

¹ См. подпр.: Борисов А.В., Власенков В.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Рыжова Ю.В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы: научно-практическое пособие. М., 2014. С. 34.

² См.: Государственная программа РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности¹.

Органы внутренних дел и их подразделения, как упоминалось, осуществляют различные виды деятельности (административная, оперативно-розыскная, предварительное следствие, дознание) как взаимосвязанные направления своего функционирования, общая цель которых сводится к обеспечению конституционного правопорядка, прав и свобод граждан². Поэтому весьма значимы фундаментальные исследования государственно-правовых и организационных аспектов функционирования МВД России как субъекта правоохранительной деятельности, выявление роли полиции в обеспечении правопорядка.

Органы внутренних дел – это один из важнейших инструментов государства, которому принадлежит особая роль в укреплении правопорядка. В современных условиях перед системой МВД России стоят сложнейшие проблемы в правоохранительной сфере, от их решения во многом зависит успех реализации планов социально-экономического развития России, построения демократического общества.

Особое место МВД России в правоохранительной системе и механизме обеспечения правопорядка обусловлено наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, многообразием функций, обширным объемом полномочий сотрудников органов внутренних дел, организационной территориальной структурой и определенным имиджем для населения, определяющих степень его доверия и общественной поддержки. Важно заметить, что повышение качества и результативности противодействия преступности и обеспечения правопорядка, а также повышение доверия к органам внутренних дел со стороны населения заложено в качестве цели, а повышение эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел – в качестве ожидаемого результата, предусмотренного в Государственной программе РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности».

Обратимся к нормативным правовым актам, которые регламентируют деятельность органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка. Законодательно закреплены основные направления обеспечения правопорядка органами внутренних дел. Правовой основой для них являются основополагающие правовые акты – Федеральные законы «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.

Действующее законодательство, регламентирующее деятельность органов внутренних дел, должно исходить из конституционных принципов и

¹ Латухина К. Дело было в полиции // Рос. газ. 2012. 12 нояб. Цит. по: Киричѐк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 248.

федеративных начал Российского государства, а также организационной структуры МВД России, охватывать все важнейшие направления его деятельности, ориентировать на повышение уровня правового регулирования, приближенного к требованиям международно-правовых стандартов, открыто и гармонично коррелировать со смежными нормативными документами.

Основополагающим нормативным документом для системы МВД России является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699¹, согласно которому МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Характерной особенностью статуса МВД России как федерального органа исполнительной власти является его подведомственность Президенту РФ (МВД России входит в первый блок структуры федеральных исполнительных органов), который назначает и освобождает от должности руководство Министерства, осуществляет нормативно-правовое регулирование его деятельности. Вместе с тем, МВД России обладает признаками социальной системы – целостность, динамизм, многофункциональность, иерархичность, управляемость.

В числе основных задач МВД России – обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, обеспечение правопорядка и общественной безопасности.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям Конституции РФ и законодательства Российской Федерации. В числе полномочий МВД России в сфере обеспечения правопорядка: формирование на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, обеспечение охраны общественного порядка и собственности; разработка проектов нормативных правовых актов и осуществление совместно с подразделениями нацгвардии мер по реализации государственной политики по обеспечению правопорядка и общественной безопасности; организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах; обеспечение участия органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностей по обеспечению правопорядка

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

при проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов и др.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющим свою деятельность на всей территории России непосредственно, посредством подразделений центрального аппарата, территориальных органов внутренних дел, в отдельных зарубежных странах создаются и функционируют представительства Министерства. Соответственно, структура Министерства включает центральный аппарат, который состоит из главных управлений, департаментов, управлений, центров, представительств МВД России в зарубежных странах. Основными подразделениями МВД России и его опорой, являются территориальные органы Министерства, которые функционируют на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях.

Задачи территориальных подразделений органов внутренних дел в основном аналогичны задачам и функциям МВД России, однако их сфера деятельности ограничена пределами соответствующего федерального округа, субъекта Российской Федерации или их группы, муниципалитета или межмуниципального образования, иного территориального образования. Соответственно, основную организационно-управленческую нагрузку выполняют территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации, их статус определен упоминаемым Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, которым утверждено Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту РФ.

Первичным территориальным органом МВД России, максимально приближенный к населению и обеспечивающий правопорядок в местностях (городах, поселках, районах), выступает орган внутренних дел районного уровня, который функционирует в соответствии с Приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹.

Основные направления деятельности органов внутренних дел весьма обширны, но в той или иной степени они в основном сводятся к сфере обеспечения правопорядка. Деятельность подразделений МВД России по обеспечению правопорядка представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким (от 3 до 7²) сферам деятельности. Представляется оптимальным сгруппировать четыре основных блока такой деятельности органов внутренних дел,

¹ Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Киричек Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: монография. М., 2015. С. 65–75.

связанной с обеспечением правопорядка-административно-правовую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность. Обобщенно охарактеризуем их.

1. *Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера*, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает так же производство по делам об административных правонарушениях; профилактику административных правонарушений и др. Особенно значима роль полиции по обеспечению правопорядка при организации и проведении публично-массовых мероприятий, выборов и референдумов, проводимых на федеральном, региональном и местном уровнях.

Первостепенно такая деятельность органов внутренних дел должна осуществляться исходя из принципов и предписаний, установленных Конституцией РФ, в первую очередь, при условии обеспечения конституционных прав граждан, среди которых: право на охрану достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ), свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), право на объединение и манифестации (ст. 30, 31 Конституции РФ), избирательные права (ст. 32 Конституции РФ) и др.

Содержательно такая деятельность непосредственно обуславливает эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе за счет применения мер административного принуждения. Исходя из целей, способов обеспечения правопорядка меры административного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности¹.

Для эффективного обеспечения правопорядка и профилактики его нарушения особо значимы первая и вторая группы. Основанием для применения мер предупреждения является наличие потенциальной или реальной угрозы общественной безопасности и правопорядка, и цель применения таких мер – предотвратить возможное наступление вреда и/или предупредить совершение правонарушений. Среди таких мер: оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов (ст. 16 ФЗ «О полиции»); удаление граждан с места совершения правонарушения или места происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); предполетный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа; изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1

¹ См. подр.: Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка. М., 2014. С. 36–48.

ст. 13 ФЗ «О полиции»); личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на определенные участки территории (п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота (п. 37 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»); вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (ст. 15 ФЗ «О полиции»); использование транспортных средств и средств связи в служебных целях (п. 36, 37 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

В числе мер административного пресечения, актуальных для обеспечения правопорядка, особо значимы такие как: требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов и общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); отстранение от управления транспортным средством и запрет его эксплуатации (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», чч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ)¹; задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); доставление граждан, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»)².

2. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться уполномоченными сотрудниками на основе Конституции РФ, положения которой конкретизируются в действующем законодательстве и реализуются оперативными подразделениями в рамках анализируемого механизма обеспечения правопорядка.

Законодателем она определена как деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, включая органы внутренних дел, которые в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»³, в пределах их компетенции осуществляют оперативно-розыскные мероприятия в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Конституционное содержание оперативно-розыскной деятельности во многом обусловлено как системой конституционных принципов и задач, стоящих перед государственными органами в целом, так конституционно-правовой регламентацией охраны, защиты и допустимости ограничения прав и свобод человека правоохранительными органами. Поэтому особенно важно в этой сфере деятельности сотрудникам полиции обеспечить соблюдение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, в частности право на свободу и личную неприкос-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

² См. подпр.: Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Указ. соч. С. 50–54.

³ Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

новенность (ст. 22 Конституции РФ); неприкосновенность частной жизни и жилища (ст. 23, 25 Конституции РФ). Ограничение таких прав человека возможно, как правило, только по судебному решению, строго по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом (ст. 22–25 Конституции РФ), что, безусловно, необходимо соблюдать органам обеспечения правопорядка.

Основными задачами полиции при осуществлении оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации (национальной, государственной, военной, экономической, экологической и др.); установление имущества, подлежащего конфискации.

Важно обратить внимание, что деятельность органов внутренних дел именно по раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений непосредственно отражается на состоянии защищенности конституционных прав и свобод граждан, закрепленных и гарантированных Конституцией РФ. Это свидетельствует и о конституционном содержании такой деятельности, которая предопределяет основные направления и конкретизируется в административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.

Представляется, что для повышения эффективности оперативно-розыскной деятельности усиление прокурорского надзора за всеми составляющими работы правоохранительных органов на каждом этапе досудебного производства недостаточно. Необходима качественная консолидация правоохранительных органов, мотивация их на слаженное и конструктивное сотрудничество с другими органами публичной власти и общественностью, а также усиление прокурорской функции по координации деятельности органов обеспечения правопорядка.

3. *Уголовно-процессуальная деятельность* также во многом ориентирована на установление и обеспечение правопорядка в рамках предлагаемого механизма органами публичной власти в России, в том числе органами внутренних дел.

Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, С СП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания, она реализуется в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти, а именно – органами следствия, которые руководствуются Конституцией РФ и действующим законодательством.

Конституция РФ в главе 2 непосредственно закрепляет и содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие прямое действие, которые нашли отражение в уголовно-процессуальном законодательстве и, безусловно, должны соблюдаться сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении процессуальных и следственных действий. В их числе: право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ); право на получение квалифицированной юридической помощи (услуг защитника) (ст. 48 Конституции РФ); презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ); недопустимости повторного осуждения за одно и то же преступление, а также использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50 Конституции РФ); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции РФ).

Сущность предварительного расследования заключается в получении доказательств и объективном установлении обстоятельств конкретного дела, по результатам анализа которых уполномоченным органом или должностным лицом принимается правоприменительное решение по делу.

Исходя из подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», основной целью органов следствия является совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений. Данная цель достигается посредством решения следующих задач: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Эффективность работы следственных подразделений МВД России в современный период подтверждаются статистическими сведениями. По итогам работы органов внутренних дел России в 2017 году отмечено улучшение качества следственной работы, повышение уровня соблюдения законности при её выполнении. На 17 % сократилось число лиц, оправданных судами, и на 15 % – необоснованно содержащихся под стражей. Уменьшилось количество отмененных постановлений о возбуждении уголовных дел, а также дел, возвращенных для дополнительного расследования. Вместе с тем значительная часть уголовных дел по-прежнему остается нераскрытой. Одной из причин роста числа приостановленных дел является увеличение нагрузки на оперативных работников, следователей и дознавателей, наблюдается позитивная динамика.

С учетом изложенного, необходимо принимать меры по эффективному взаимодействию как правоохранительных структур, так и их отдельных подразделений (следствие, дознание, розыск). Исследователи не без оснований выявляют неразрывную взаимосвязь уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, которая максимально проявляется по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными

сообществами (преступными организациями), предлагается более активно использовать нормы УПК РФ для регулирования правовых отношений оперативно-розыскного характера. Изложенное свидетельствует о взаимообусловленном характере деятельности структурных подразделений органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка.

4. *Организационно-правовая деятельность* заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляют подзаконное нормотворчество посредством аналитико-творческой и практической деятельности, направленной на создание, изменение или отмену правовых предписаний в форме принятия нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и др.). Ключевая роль в ведомственном нормотворчестве принадлежит правовым подразделениям, которые в рамках своей компетенции осуществляют ведомственное нормотворчество, правовую экспертизу и правовой мониторинг.

По официальным сведениям Договорно-правового департамента МВД России, Министерство не только разрабатывает нормативные правовые акты, но и активно проводит мониторинг практики применения законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения в сфере административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, противодействия экстремизму и терроризму, а также участвует в разработке законопроектов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти¹. Так, в 2011–2015 гг. при участии Министерства внутренних дел России принято 485 федеральных законов, 90 актов Президента России, 311 актов Правительства РФ и 111 международных правовых документов. Издано 6452 приказов МВД России, в том числе 3900 содержащих нормативно-правовые предписания.

Безусловно, такая системная и упорядоченная организационно-правовая деятельность МВД России в целом способствует установлению и укреплению конституционного правопорядка и законности.

Организационная деятельность в основном сводится к четкому выстраиванию работы подразделений, отбору кадров, расстановке сил и средств, в профессиональной подготовке и обучении сотрудников вопросам организации работы по охране правопорядка и обеспечении безопасности. При осуществлении кадровой политики, руководителям подразделений МВД России следует также исходить и из положений чч. 1, 4 ст. 32 Конституции РФ о том, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе.

Правовой основой для правотворческой деятельности органов внутренних дел является Конституция Российской Федерации, действующее фе-

¹ Зуев СВ. Указ. соч. С. 15.

деральное законодательство и подзаконные правовые акты. Так, в соответствии с п. 10 приказа МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 установлено, что «Министерством внутренних дел Российской Федерации нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов»¹. В приказе установлена дифференциация таких правовых актов (п. 13-17).

Статусные документы органов внутренних дел, их структурных подразделений, учреждений и организаций издаются в виде положений и уставов. Положение издается также в целях нормативного регулирования конкретных видов деятельности. Инструкции и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников. Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться вид деятельности. Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Вместе с тем, в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 закреплено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, и упоминание о возможности издания иных нормативных правовых актов отсутствует. Очевидно, что положение вышеупомянутого приказа МВД России не вполне коррелирует с постановлением Правительства РФ, что свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно-правовой работы в системе МВД России. В условиях проводимых преобразований разработан комплекс первоочередных мер по реформированию МВД России, связанных с кадровым и профессиональным обеспечением полиции, предупреждению коррупции, укреплению дисциплины и законности среди личного состава.

Таким образом, в числе проблем организации нормативно-правовой деятельности органов внутренних дел остаются такие как: обеспечения ответственности ведомственных правовых актов федеральному законодательству и правовым актам, имеющим большую юридическую силу; качества и своевременности правового регулирования; корреляции нормативных предписаний МВД России с предписаниями других государственных структур; недопущение ошибок в нормотворчестве.

Следует согласиться, что важным этапом ведомственного нормотворчества должны стать профессиональная правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов, обоснованные предложения о необходимости принятия федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов органов», а также законодательное закрепление ответственности органов и

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 // Рос. газ. 2003. 15 июля. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

должностных лиц за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам¹.

Для эффективного обеспечения правопорядка важно обеспечить контроль и надзор за деятельностью государственных органов, в том числе полиции. Тем более что в системе конституционно-правовых средств обеспечения правопорядка контроль занимает далеко не последнее место.

В соответствии с ч. 1 ст. 49 ФЗ «О полиции» государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент России, палаты парламента Российской Федерации, Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральными законами. Кроме этого, за полицией устанавливается ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор, а также возможность обжалования действий и решений ее сотрудников вышестоящим органам, в прокуратуру или суд (глава 10 ФЗ «О полиции»).

Все возможные виды контроля за деятельностью полиции имеют конституционный характер и, соответственно, контролирующие органы должны проверять соответствие деятельности полиции и решений должностных лиц, как Конституции РФ, так и законодательству в целом. Подконтрольность полиции создает максимальные условия для обеспечения эффективной и законной ее деятельности, способствуя укреплению конституционного правопорядка в целом.

Таким образом, положения Конституции РФ, законодательный массив и предложенный комплекс мероприятий по оптимизации деятельности органов внутренних дел позитивно отразится на эффективности функционирования исследуемого механизма. Именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20–7, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

¹ См., например: Киричѐк Е.В. Указ. соч. С. 278–279; Комовкина Л.С., Власенков В.С. Актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 105–106.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема формирования и функционирования конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России в современных условиях является востребованной и актуальной. Конструкция такого механизма в конституционной доктрине сформировалась относительно недавно, отличается определенной новизной. Используемый в сочетании теоретико-методологический и конституционно-правовой подход позволил обосновать и разработать конструкцию предложенного механизма.

Обобщая результаты научного исследования, необходимо сконцентрироваться на некоторых принципиальных выводах, которые отражают основное содержание работы, вместе с тем, сориентированы на дальнейшее изучение и развитие предложенного механизма в конституционной доктрине, в других отраслевых юридических и гуманитарных науках, направлены на принятие необходимых законодательных решений и совершенствование правоприменительной практики.

1. В основу конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка положена деятельность ряда уполномоченных субъектов по созданию необходимых условий для поддержания и укрепления правопорядка, она заключается в установлении правопорядка, его охране, защите и восстановлении. Соответственно предложенный подход позволяет раскрыть обеспечение правопорядка посредством четырех составляющих – установление, охрану, защиту и восстановление правопорядка.

2. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка представляет собой комплексное конституционно-правовое явление, включающее систему правовых норм и исходных ценностных установок, цели, задачи и содержание организационно-правовой деятельности уполномоченных субъектов, которые самостоятельно и во взаимодействии друг с другом в определенных формах и посредством применения различных конституционно-правовых средств (инструментов) участвуют в обеспечении правопорядка.

3. Основная часть функций органов публичной власти в России реализуется в сфере установления и обеспечения конституционного правопорядка. Основную роль в данном процессе играют конституционные органы публичной власти. Именно слаженная и эффективная деятельность конституционных органов публичной власти в России не только создает необходимые условия, предопределяет содержание и основные направления деятельности всех органов публичной власти, но стимулирует и побуждает общественность к активному участию в обеспечении конституционного правопорядка.

4. Исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти по обеспечению правопорядка является Президент РФ, который консолидирует работу всех государственных органов в направлении обеспечения как единства государственной власти, так и конституционного правопорядка. Эти два ключевых направления деятельности главы государства предметно во многом совпа-

дают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены; основная часть полномочий Президента России относится к сфере обеспечения конституционного правопорядка, что проявляется, в том числе при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти; прямая взаимосвязь между Президентом Российской Федерации и подведомственными ему специализированными органами обеспечения правопорядка наиболее явно показывает его консолидирующую роль не только в организационно-координационной деятельности государственных органов, но и в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти в целом.

5. Различная роль государственных органов общей и специальной компетенции в анализируемом механизме обусловлена их собственными задачами и предметной компетенцией. Основную нагрузку по обеспечению правопорядка выполняют исполнительные органы власти, в первую очередь, специализированные органы обеспечения правопорядка (полиция, нацгвардия, органы госбезопасности и др.). Эффективность их функционирования в направлении надлежащего обеспечения правопорядка достигается посредством:

1) качественного, своевременного и исчерпывающего правового регулирования их организации и деятельности, что во многом обеспечивается законодательными органами власти;

2) высокопрофессиональной подготовки компетентных сотрудников, способных должным образом выполнять возложенные на них задачи;

3) возможности их самостоятельно и в конструктивном взаимодействии с другими органами публичной власти и институтами гражданского общества обеспечить надлежащий уровень правопорядка.

6. В предложенном механизме специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента РФ, образуют единую систему, выступающую организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения конституционного правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ). Тем самым органы внутренних дел самостоятельно и в сотрудничестве с другими органами публичной власти и общественными формированиями, непосредственно обеспечивают правопорядок на всей территории России.

Обозначенные концептуальные идеи исследования не являются безусловными и окончательными, они подлежат дальнейшему осмыслению и развитию в конституционной доктрине, а также могут быть использованы в качестве универсальной основы для социально-философских, теоретико-правовых, отраслевых и межотраслевых юридических исследований сущности правопорядка и различных механизмов его обеспечения.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Клевцов Сергей Владимирович;

кандидат юридических наук, доцент
Кольжанов Игорь Валерьевич

**РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ
В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПРАВОВОГО ПОРЯДКА**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 29.09.2021. Формат 60х90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 3,19. Тираж 22 экз. Заказ № 202.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.