

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

Л. А. Алексеева

СООТНОШЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ И ЮРИДИЧЕСКОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Монография

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2017

УДК 34
ББК 67
А47

Рецензенты:

К. В. Денисенко,
кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России);

А. А. Андрюсова
(Управление МВД России по Орловской области)

Алексеева Л. А.

**А47 Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел : монография / Л. А. Алексеева. – Орел : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 148 с.
ISBN 978-5-88872-225-1**

Монография посвящена самой сложной форме реализации права – правоприменению. Особое внимание уделено правоприменению, осуществляемому органами внутренних дел, которое рассматривается с точки зрения теории государства и права и действующего законодательства.

Практическая ценность работы определяется содержанием конкретных выводов и предложений по совершенствованию оценки социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Работа публикуется в авторской редакции.

УДК 34
ББК 67

ISBN 978-5-88872-225-1

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017

Оглавление

Введение	4
Глава I. Общая характеристика правоприменения	8
1.1. Понятие и формы правоприменения	8
1.2. Особенности правоприменительной деятельности органов внутренних дел	42
Глава II. Социальная и юридическая эффективность правоприменения	69
2.1. Понятие и критерии эффективности правоприменительной деятельности	69
2.2. Понятие и критерии юридической и социальной эффективности правоприменительной деятельности	95
2.3. Способы повышения эффективности правоприменительной деятельности	111
Заключение	130
Список литературы	133

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена тем, что нормы права, применяемые в обществе, изменяют динамику общественных отношений, преобразуют их. Индивидуальное правовое регулирование является мощным каналом воздействия на общество. Это управление им на микроуровне.

Право регулирует экономические, трудовые, природоохранные и прочие правовые отношения. Очень часто бывает так, что применение права, например, в сфере экономических отношений соответствует законам, но экономическая, а еще шире, социальная эффективность, может равняться нулю, или вообще, причинять ущерб обществу и государству. Рассмотрение и анализ противоречивости социального и юридического результата правоприменения позволяет избежать или свести к минимуму негативные последствия правоприменения.

В настоящее время все изменения, которые проходят в экономической, социально-политической и духовной сферах общества отражаются на задачах и в целом на структуре правоохранительных органов. Согласно социологическим опросам в 2016 году 47 % граждан России высказали доверие к полиции, в то время как в 2015–2013 годах эта цифра составляла 46 %, а в 2013 году – 35 %¹. Несмотря на очевидную положительную динамику, приходится констатировать, что потребности практически половины населения России в обеспечении и защите своих прав от противоправных посягательств остаются неудовлетворенными. Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что граждане не ощущают себя субъектами, на защиту интересов которых направлена деятельность сил правопорядка.

Важным шагом на пути модернизации страны и системы государственного управления, одной из целей которой выступает, в том числе, и создание современной и эффективной системы правоохранительных органов в России является реформа МВД России, в ходе которой возвращение взаимного доверия между гражданами и органами внутренних дел – одна из приоритетных задач государства.

Степень разработанности темы исследования. Проблема определения эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел в современных условиях представляет большой интерес ученых и практических работников. Однако данный интерес обусловлен не только реформированием органов внутренних дел, начавшимся в первом десятилетии XXI века. Так, еще в 20-е годы XX века в специальной литературе начинают появляться статьи, посвященные определению показателей эф-

¹ Официальный сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938>.

фективности деятельности по раскрытию преступлений. Однако приходится констатировать, что в тот период дальше юридическая наука не пошла.

Всплеск интереса к данному вопросу вновь проявился только в конце 50-х годов, а начиная с 70-х годов, проблема эффективности становится одной из центральных в юридической науке: выходят в свет публикации, учебные пособия¹, проводятся диссертационные исследования².

Ретроспективный анализ развития данного научного направления показывает, что помимо важности, оно характеризуется повышенной сложностью и многоаспектностью. Рассмотрение эффективности правоприменительной деятельности возможно в политическом, юридическом, экономическом, организационно-управленческом, педагогическом, социальном, психологическом, научно-техническом и иных аспектах. Однако на первых этапах исследование данной проблемы проводилось главным образом с позиций правовой науки, т.е. оценки эффективности правовых норм. В разное время этой проблеме посвятили свои исследования такие ученые, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.С. Афанасьев, Ю.Н. Бро, Н.Л. Гранат, Н.П. Герасимова, В.В. Глазырин, Л.И. Завадская, А.П. Ипакян, В.И. Каминская, В.И. Карташов, Д.А. Керимов, Ф.Е. Колонтаевский, А.П. Коренев, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лазарев, Р.Х. Макуев, П.Е. Недбайло, В.И. Никитинский, Б.С. Никофоров, А.С. Пашков, Л.Л. Попов, Ю.С. Решетов, В.И. Сальников, И.С. Самощенко, А.Ф. Черданцев, М.Д. Шаргородский, П.С. Элькинд, Л.С. Явич и другие. Эти научные исследования дали возможность решить ряд вопросов, связанных с эффективностью правоприменительной деятельности, в том числе, и деятельностью органов внутренних дел.

Повышенный интерес к проблеме определения эффективности вновь наблюдается в начале 90-х годов в связи с реформой законодательства и правоохранительной системы, принятием новой Конституции РФ, разработкой новой Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России. Однако особенно актуальное звучание данная тема приобретает в 2011 году, и является прологом для реформирования милиции в полицию.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов: монография. Казань, 1975; Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности ОВД. М., 1976; Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовых норм. Л., 1977; Петров С.В. О понятии критерия эффективности. М., 1975; Эффективность применения уголовного закона. М., 1973. и др.

² Попов Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций. М., 1976; Анисимков В.М. Проблемы оценки эффективности деятельности ИТК. М., 1981; Берекшвили Л.Ш. Основы теории и практики научной разработки интегрированной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и профилактике преступлений. М., 1981; Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел. СПб., 1998; Уткин В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации. М., 2000.

Проводимые в стране демократические преобразования направлены на достижение прозрачности деятельности органов внутренних дел, ориентированы на то, чтобы общество имело возможность наблюдать и оценивать обоснованность расходов на содержание органов внутренних дел, оценивать их кадровую политику, перспективы развития и так далее. Подобные преобразования справедливо приводят к тому, что помимо внутриведомственной оценки эффективности, появляются новые, не менее важные аспекты оценки с позиции закона и со стороны общества или, конкретнее, со стороны граждан, общественных институтов и государственных органов, не входящих в систему органов внутренних дел. В этой связи исследование рассматриваемой проблемы приобретает особую социальную значимость, поскольку предполагает поиск новых критериев и подходов к оценке эффективности правоприменительной деятельности.

На данном этапе развития научного направления выдвигаются новые требования к правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Суть этих требований заключается в нетрадиционном подходе к решению проблемы взаимоотношений общества и органов внутренних дел, при котором эффективность рассматривается не только исходя из соответствия деятельности нормам права или внутриведомственным показателям, но и социальным нормам, действующим в обществе. Во главу угла ставится соблюдение социальных интересов, и основной целью оценки выступает степень выполнения органами внутренних дел своего социального назначения, уровень обеспечения нормального функционирования общества.

Основной целью исследования является комплексное исследование теоретических основ правоприменительной деятельности, ее юридической и социальной эффективности на примере органов внутренних дел и разработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию критериев и показателей, а также методики ее оценки.

Методологическую основу исследования составляют диалектические методы научного познания: системный подход и анализ. Учитывая сложность рассматриваемой проблемы, в исследовании использовались различные специальные методы познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический и другие методы. Использовался статистический метод, поскольку изучение статистики, позволило прийти к определенным выводам.

Проанализированы труды российских и зарубежных ученых по теории права и государства, управления, уголовно-процессуальному, административному праву, социологическая и философская литература, а также материалы административной деятельности органов внутренних дел.

Анализ статистических данных позволил выявить степень удовлетворения населения работой органов внутренних дел.

Значимость исследования для практики связана с возможностью использования положений и выводов исследования в правотворческом про-

цессе, правореализационной и правоприменительной деятельности. Расширены и систематизированы общетеоретические представления о правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Предложены методические рекомендации, в которых отражена система критериев, позволяющих получить достаточно полную информацию об уровне социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности.

Результаты исследования могут использоваться в научной деятельности и учебном процессе в рамках преподавания курса теории государства и права, а также при изучении отраслевых дисциплин, как материальных, так и процессуальных: уголовное право, уголовный процесс, административное право, административный процесс, криминология и ряде других дисциплин.

Заключения, выводы, рекомендации окажут существенную помощь в практической правоприменительной деятельности органов внутренних дел, при разработке и реализации конкретных мер, направленных на совершенствование правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

1.1. Понятие и формы правоприменения

Одной из форм воздействия государства на общество является право. В современных государствах в праве отражаются ценности, присущие тому или иному обществу или всему человечеству в целом, при помощи права государство решает задачи, стоящие перед ним. Однако право, оставалось бы просто системой норм, если бы не целенаправленная деятельность человека, реализующего эти нормы. Теории государства и права давно известны четыре формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и правоприменение. Среди форм реализации права правоприменение является опосредованной формой и занимает особое место, что обусловлено признаками и особенностями, речь о которых пойдет ниже. Само по себе понятие применения права и сам правоприменительный процесс вызывал интерес российских юристов еще в конце XIX века. Вместе с тем, этот интерес вопрос так и не был разработан в полном объеме. Это касается как самого понимания правоприменения, так и количества стадий, форм, видов¹.

Теоретическим и практическим аспектам правоприменения посвящены работы С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, Л.В. Афанасьевой, А.Т. Боннер, И.Я. Дюрягина, Л.И. Завадской, В.И. Карташова, Л.И. Княгининой, В.В. Кожевникова, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, И.П. Левченко, Р.Х. Макуева, П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкина, А.Т. Рагимова и ряда других авторов. Однако точки зрения на проблемы, связанные с правоприменением весьма неоднородны, а зачастую и противоречивы. Это касается, прежде всего, самого понимания правоприменения, его сущности, стадий, а также и других аспектов, неразрывно связанных с ним. Однако, вопросы, связанные с правоприменением имеют не только теоретическую актуальность, они весьма значимы и в практическом плане. Это обусловлено и субъектным составом правоприменения, и его целевым назначением, и рядом иных аспектов.

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 297–318; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права, 1909; Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. Одесса, 1913; Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. Т. 2. С. 523–546; Шершеневич Г.Д. К учению о применении права. М., 1912; Тарановский О.В. Учебник энциклопедия права. Юрьев, 1917. С. 238–244, 264–282; Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1909. С. 138–201; Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 84–105; Общая теория права: конспект по учебнику энциклопедии права Е.Н. Трубецкого. Иркутск, 1910. С. 28–29.

Традиционно, за толкованием того или иного понятия принято обращаться к энциклопедическим изданиям. Так, Большой юридический словарь говорит о применении норм права, как о форме их реализации, осуществляемой государством в лице своих органов применительно к конкретным случаям жизни¹.

В свою очередь Большой юридический словарь под применением права понимает властную деятельность компетентных органов по разрешению конкретного юридического дела, в результате чего выносятся соответствующий индивидуальный акт².

Не оставили без внимания толкование применения права и ведущие отечественные ученые. Стремясь отразить суть одного и того же явления, тем не менее, каждый из авторов постарался отразить в своем определении наиболее важный аспект анализируемого явления.

Говоря о применении права еще в начале прошлого столетия, профессор Г.Ф. Шершеневич отмечал, что оно «есть ничто иное, как подведение конкретных бытовых отношений под абстрактные нормы права»³.

В свою очередь, один из самых выдающихся советских правоведов профессор С.С. Алексеев отмечает, что «применение норм права – это властно – организующая деятельность компетентных органов и лиц, которая направлена на решение юридического дела и в результате которой в ткань правовой системы включаются новые элементы – «индивидуальные предписания»⁴.

Весьма схожее определение формулирует профессор А.Ф. Черданцев, отмечая: «применение права – это властная деятельность уполномоченных на то государственных или иных органов, состоящая в рассмотрении конкретного юридического вопроса, дела или вынесении по нему индивидуального решения, обязательного для его адресатов»⁵.

Аналогично трактует правоприменение и профессор А.С. Пиголкин, добавляя при этом, что «уполномоченные органы, используя свои специальные полномочия, издают акты индивидуального значения на основе норм права, решая тем самым, по существу, те или иные конкретные вопросы многогранной жизни общества»⁶.

Профессор А.Б. Венгеров под правоприменением также понимает властную правовую деятельность специально уполномоченных органов,

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 583; Энциклопедический юридический словарь / Под ред. О.Г. Румянцева, В.А. Додонова. М., 1996. С. 264.

² Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М., «Проспект», 2009.

³ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Тома III–IV. Москва: Издание Бр. Башмаковых, 1910.

⁴ Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 178.

⁵ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2001. С. 246.

⁶ Пиголкин А.С. Общая теория права. СПб, 1995. С. 228.

добавляя, что целевым назначением такой деятельности выступает организация или обеспечение социальной упорядоченности, стабильности в жизни общества, по пресечению нарушений в этой сфере¹.

Профессор В.В. Лазарев считает, что «правоприменение – это властная организующая деятельность компетентных субъектов (юридический факт), главной стороной которой является обеспечение направленного движения правовых отношений, осуществляемая посредством индивидуализации принадлежащих другим субъектам на основе закона и в соответствии с наступлением законом предусмотренных жизненных обстоятельств, прав и обязанностей, а также создание дополнительных юридических гарантий для правильной реализации права в данном и последующих, сопричастных или сходных с ним, случаях»².

В.И. Гойман-Червонюк пришел к выводу, что «применение права – это властно-организующая деятельность компетентных органов и лиц, обеспечивающих в конкретных жизненных случаях реализацию юридических норм»³. Достаточно схожие определения понятия правоприменения формулируют Ф.А. Григорьев и А.Д. Черкасов⁴.

Профессор В.М. Сырых, подчеркивает, что «деятельность государственных органов и должностных лиц по принятию специальных решений в целях возникновения, изменения или прекращения правоотношений на основе действующих норм называется правоприменением»⁵.

По мнению С.Н. Кожевникова, «правоприменение – это решение конкретного дела, конкретной ситуации на основе норм права. «Приложение» закона, общих правовых норм к определенным лицам, определенной жизненной ситуации»⁶.

Как «способ государственного казуального воздействия на общественные отношения, при помощи которого в правовую систему общества вводятся индивидуальные правовые предписания» определяет правоприменительную деятельность А.А. Максуров⁷.

Для того чтобы избежать споров относительно определения понятия правоприменения, многие современные авторы вообще избегают его формулирования, а просто перечисляют характерные его особенности.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права (часть II). Теория права. Том 2. М., 1996. С. 55.

² Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 89.

³ Гойман-Червонюк В.И. Очерки теории государства и права. М., 1996. С. 253.

⁴ Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999. С. 414.

⁵ Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С. 256.

⁶ Кожевников С.Н. Реализация права и законность в российском обществе. Н. Новгород, 2000. С.13.

⁷ Максуров А.А. Технология принудительного исполнения актов юрисдикционных органов. «ЭкООНис», 2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

Рассуждая о множественности подходов к определению правоприменения, профессор В.В. Лазарев справедливо отмечает, что такого рода теоретические споры вокруг рассматриваемого понятия часто протекают вследствие недостаточного учета реальной связи общего и отдельного, а именно по причине неоправданных попыток непременно отразить в общем определении нетипичные обстоятельства правоприменительного процесса¹.

Очевидно, что существование разных подходов к определению применения права обусловлено тем, что понятийный аппарат до конца не сформирован, а в общей теории права есть такие понятия, как «осуществление права», «применение права», «правоприменение», «правоприменительная деятельность», «реализация права», «исполнение права», «соблюдение и использование права», которые могут использоваться как тождественные и все охватываться правоприменительным процессом.

Неслучайно одни авторы отождествляют эти понятия, а другие рассматривают применение права как стадию или способ реализации права².

В юридической литературе имеет место точка зрения, в соответствии с которой правоприменение выступает предпосылкой, юридическим фактом по отношению к использованию, исполнению, соблюдению правовых установлений, является одной из форм реализации определенного поведения, а не формой реализации права. В свою очередь, к формам реализации права относятся использование, исполнение и соблюдение права³.

Есть также мнение, что применение права, с одной стороны, – соблюдение права, с другой – реализация права⁴. Ф.А. Григорьев считает применение лишь «способом реализации. Соблюдение и использование – формы реализации, которые могут происходить с применением и без применения норм права»⁵.

В современной правовой науке используются термины: «применение права», «правоприменительная деятельность», «правоприменение», «правоприменительный процесс», так как по сути своей они являются синонимами.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 43.

² Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 51.

³ Рабинович П.М. Рецензия на книгу В.В. Лазарева «Применение советского права» // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 146; Мартыанов И.В., Рабинович П.М. Рецензия на книгу И.Я. Дюрюгина «Применение норм советского права» // Правоведение. 1975. № 1. С. 12; Степанов В.М. О социалистической законности // Правоведение. 1977. № 3. С. 12.

⁴ Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 137–138.

⁵ Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права как разновидность юридических актов социалистического государства // Вопросы теории государства и права. Выпуск 2. Саратов, 1971. С. 148.

Относительно разграничения этих понятий Н.Н. Вопленко высказал точку зрения, в соответствии с которой понятием «применение права» подчеркивается своеобразие рассматриваемой формы реализации права, в сравнении с иными формами его осуществления, а в понятии «правоприменительный процесс» находит отражение организационной стороны, определенная последовательность и основные моменты осуществления правоприменительной деятельности, раскрывается ее внутренняя динамика. Главным в понимании природы правоприменительного процесса выступают организационно-правовые отношения, составляющие его содержание. Ввиду того, что эти отношения имеют характер властной реализации правовых предписаний, в правовом регулировании правоприменения используется система специальных организационных средств и приемов, обеспечивающих точность перевода велений государства на уровень индивидуальных правовых предписаний¹.

Несмотря на определенные различия при формулировании авторских понятий «применения права», несложно заметить, что все они содержат указание на специальный субъект. Действительно, применение права выступает одной из форм государственной управленческой деятельности, осуществлять которую призваны специально уполномоченные на то органы и их должностные лица, которые охватываются общим понятием – правоприменители.

Середина пятидесятих годов прошлого века ознаменовалась дискуссией по вопросу о том, кого можно отнести к субъектам правоприменения. В этой связи были высказаны различные точки зрения. Некоторые авторы утверждали, что правоприменение наряду с государственными органами может осуществляться и гражданами². Однако подавляющее большинство авторов подчеркивали (А.М. Васильев, П.Н. Галанза, Д.А. Керимов и др.) что субъектами правоприменения могут быть только обладающие властными полномочиями органы и должностные лица государства³. Данная точка зрения и в настоящее время является доминирующей, что подтверждается анализом учебной литературы по теории государства и права, а также монографических исследований и статей в периодических изданиях, посвященных правоприменению.

Вместе с тем, не вполне корректным будет являться утверждение о том, что субъектами правоприменения выступают исключительно государственные органы и их должностные лица. В некоторых случаях правом

¹ Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983, С. 32.

² Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955. С. 10; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 125, 128; Калмыков Ю.Х. Вопросы применения гражданско-правовых норм. Саратов, 1976. С. 8–12; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 129–130 и др.

³ Советское государство и право. 1955. № 3.

правоприменения обладают не только государственные органы и должностные лица, но и иные субъекты, которым (опять же на основе правовых норм) разрешено совершать подобного рода действия¹. В этой связи, рассуждая о субъектах правоприменения, целесообразно употреблять термин «специально уполномоченные органы» или «компетентные органы», а не «государственные органы».

Действительно, вступление России в фазу рыночной экономики не могло не отразиться и на правоприменении – круг субъектов которого значительно расширился. Так, например, руководители коммерческих организаций будут обладать такими же правами, и нести такие же обязанности, как и руководители государственных предприятий.

Демократические преобразования, происходящие в России, привели к заметному возрастанию числа субъектов, которым государство делегировало полномочиями по осуществлению правоприменительной деятельности. Так, полномочия на ее осуществление получили органы местного самоуправления, администрация различных негосударственных субъектов хозяйственной деятельности (например, в сфере трудовых правоотношений) и др.

Весьма существенное отличие субъектов правоприменения от прочих участников правоприменительной деятельности, указывает Л.В. Афанасьева. Данное отличие заключается в том, что правоприменители, никак не заинтересованы (во всяком случае, не должны быть заинтересованы) в том или ином решении дела (вопроса). Этим они в корне отличаются от субъектов других видов правореализации².

Достаточно интересным представляется замечание, высказанное в учебнике под редакцией Т.Н. Радько, В.В. Лазарева, Л.А. Морозовой, заключающееся в том, что применение права от других форм его реализации отличает то обстоятельство, что оно не может быть выражено бездействием. Право на правоприменительную деятельность сливается с обязанностью её осуществления. Правоприменение носит производный характер, поскольку цель его состоит в обеспечении реализации права третьими лицами³.

Весьма важным свойством правоприменения является то, что оно осуществляется не произвольно, по субъективному усмотрению правоприменителей, а на основе и в соответствии с действующим законодательством. Сфера правоприменительной деятельности специально уполномоченного органа четко определяется в положении об этом органе или в ином

¹ Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник / Под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М., «Проспект», 2016.

² Афанасьева Л.В. Нормы права и их действие: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 130.

³ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: «Проспект», 2016.

нормативно-правовом акте. Что касается правоприменительной деятельности, осуществляемой государственными органами или должностными лицами, то она находит свое детальное урегулирование в действующем законодательстве, а устанавливаемые актом применения права конкретные права и обязанности основываются непосредственно на законе или иных нормативно-правовых актах.

Несмотря на то, что применение права трактуется разными авторами по-разному, можно выделить сущностные признаки правоприменения.

1. Правоприменение – это государственно-властная деятельность. Правоприменение осуществляется, прежде всего, государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами этих органов¹. Но даже в том случае, когда субъекты правоприменения не являются органами государства или его должностными лицами, право на осуществление правоприменения все равно делегируется государством на основе правовых норм.

Говоря о государственном характере правоприменительной деятельности Н.М. Марченко, подчеркивает, что она осуществляется либо в оперативно-исполнительной форме, либо в правоохранительной².

Благодаря государственной властности поддерживается дисциплина управленческих отношений, а акты применения права становятся обязательными и обеспечиваются всеми средствами, которыми обладает государство³. Властный характер правоприменения заключается в том, что: а) правоприменением занимаются только специально уполномоченные субъекты в пределах предоставленной им компетенции; б) обеспечивается возможность применения государственного принуждения.

Кроме того, необходимо отметить, что при применении норм права государственно-властная деятельность проявляется и в самих правовых нормах, которые имеют признак общеобязательности. Во многом, применение выступает показателем эффективности самого права. Оно характеризует средства, избираемые законодателем для осуществления своей воли и удовлетворение интересов сторон, участников правоотношений.

2. Правоприменение – это организующая деятельность. В организующем начале заключается одной из ключевых свойств правоприменения. Природа правоприменительной деятельности имеет двойственный характер, поскольку с одной стороны правоприменение выступает специфической формой реализации правовых норм, а с другой, – является средством организации осуществления норм права и способом государственно-правового воздействия на общественные отношения. В процессе приме-

¹ Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: «Проспект», 2016.

² Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Проспект», 2016.

³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления М., 1979. С. 19.

ния правовых норм государственному органу не приходится прибегать к методу «проб и ошибок», поскольку правильное решение предопределяется в известной мере, применяемыми нормами права. Во-первых, право предопределяет принимаемое решение по конкретному вопросу, устанавливая путем запретов, предписаний и дозволений границы волеизъявления применяющих право должностных лиц. Во-вторых, оно способствует выработке и принятию наиболее оптимальных управленческих решений. В-третьих, в процессе правоприменения происходит воздействие права на детали самого содержания управленческого решения¹.

3. Правоприменение – это волевая деятельность. В правоприменительном акте находит отражение волеизъявления субъекта правоприменения. Безусловно, утверждение об абсолютной свободе субъекта правоприменения было бы неверным, поскольку в своем волеизъявлении он ограничен определенными рамками в качестве которых выступают нормы права, предписывающими ему тот или иной вариант поведения. Кроме того, в нормах права находит волевое содержание решения законодателя. «Доминирующим здесь должно быть правильное истолкование воли законодателя, выраженной в подлежащей применению правовой норме, разрешение какой-либо конкретной жизненной ситуации в соответствии с правом» – справедливо отмечает В.И. Попов². А также, представляется возможным утверждать, что в правовых нормах находит свое отражение и консолидированная воля всего общества в целом.

4. Правоприменение – это деятельность, связанная с реализацией властных полномочий. Итоги правоприменительной деятельности находят отражение в акте применения права, который выступает в качестве порождающего, изменяющего и прекращающего конкретное правоотношение юридического факта, который закрепляется определенный вариант поведения участников этого отношения и содержит в себе требование реального исполнения возложенной обязанности. Неисполнение правоприменительного акта влечет незамедлительное применение мер государственного принуждения.

5. Правоприменительная деятельность осуществляется при наличии норм материального права и регулируется нормами процессуального права. Причем эти нормы имеют всеобщий характер и не могут быть реализованы в каждом конкретном случае без вмешательства компетентных субъектов правоприменения³. Иными словами, для правоприменения характерно наличие особых правоотношений, имеющих публичный характер и особая, установленная законом процессуальная форма их осуществления, которая гарантирует соблюдение прав и свобод личности.

¹ Дюрюгин И.Я. Право и управление. М., 1981. С. 78–83.

² Попов В.И. Развитие правопонимания в советской юридической науке и его значение для юридической практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 145.

³ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 41.

Представляется необходимым отграничивать правоприменительную деятельность от достаточно близких форм деятельности, связанных с реализацией права, например, организационно-контрольной, а также других форм деятельности государственных органов и учреждений в сфере реализации норм права. Именно порождение конкретных правоотношений выступает отличительной особенностью правоприменения.

Являясь одной из форм реализации права, правоприменение имеет свои характерные отличительные черты, выделяющие его среди других форм реализации (исполнения, соблюдения, использования):

- во-первых, оно носит властный характер, обеспечивается возможностью реального принуждения к точному исполнению юридических предписаний. Действительно, при использовании гражданином своего права или при исполнении обязанности необходимости применения мер принуждения не возникает. Государство не может принудить человека, скажем, к получению медицинской помощи.

- во-вторых, в форме применения права реализуются не все виды правовых норм. Определенное исключение составляют нормы-принципы, нормы-дефиниции и ряд других норм, определяющих общие и социально-политические предпосылки, цели и основы правового регулирования. Так называемые запретительные нормы реализуются путем воздержания от запрещенных поступков. О применении права здесь не может быть и речи. Управомочивающие нормы и нормы с позитивной обязанностью подлежат применению в тех случаях, когда их реализация может быть осуществлена путем властного волеизъявления компетентного органа¹;

- в-третьих, правоприменение представляет собой процесс, имеющий определенные стадии развития, в то время как соблюдение, исполнение и использование являются «разовыми», «односложными» актами;

- в-четвертых, правоприменение всегда завершается вынесением индивидуально-конкретного правового акта с соблюдением определенной процедуры его принятия и исполнения;

- в-пятых, правоприменение всегда целеориентированно на наступление конкретных правовых последствий в числе которых могут быть наказания или поощрения, возникновение субъективных прав или юридических обязанностей и т.д.

Подводя черту под определением понятия правоприменения, можно прийти к выводу, что оно представляет собой организующе-властную, волевою деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц, которая осуществляется в предписанном законом порядке и формах, направленную на разрешение конкретного юридического дела по которому выносится индивидуальный акт, обязательный для его адресатов.

¹ Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 132–135.

Профессор В.В. Лазарев отмечает, что в юридической литературе существует такое понятие как «состав правонарушения» и «состав правоотношения». Введение в обиход категории «состав правоприменения» может послужить дальнейшему изучению и совершенствованию деятельности по применению права¹.

Развивая эту идею, можно прийти к выводам о том, что субъектами правоприменительной деятельности выступают специально уполномоченные должностные лица или организации, субъективная сторона представляет собой отношение субъекта правоприменения к правовым предписаниям и его волевое состояние в момент осуществления предписываемых действий, объектом правоприменительной деятельности выступают общественные отношения, нуждающиеся в индивидуальном правовом регулировании, в свою очередь, объективная сторона складывается из юридически значимых действий, совершаемых правоприменяющим субъектом в определенной последовательности и в установленные нормами права сроки, а также последствий, которые данные действия закономерно влекут.

В свою очередь последствия правоприменительной деятельности представляется возможными разделить на юридические и фактические. Юридические последствия фиксируются документом, удостоверяющим правоприменительный акт, или выражаются в действиях субъекта. Они означают меру получения адресатом прав и обязанностей.

Фактические последствия выражают социальный результат правоприменения. Это соответствующее поведение адресатов вследствие приобретения или использования материальных, идеальных и других благ, а также претерпевание каких-либо лишений.

Исследуя правоприменительный процесс, представляется необходимым остановиться на рассмотрении случаев, при которых этот процесс приходит в действие.

Нормы права являются предписаниями общего характера и рассчитаны на неоднократное действие. Однако реальная жизнь необыкновенно разнообразна, и задача правоприменителя как бы совместить конкретное юридическое дело с нормой права. Существует несколько типовых ситуаций, при которых необходимо вмешательство властного субъекта, т.е. когда правоприменительная деятельность становится необходимой:

1) Когда без властного решения определенного компетентного органа, обязанного совершить в пользу конкретного гражданина какие-либо действия, не могут возникнуть права и обязанности позитивного содержания. (Например, Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-І «О банках и банковской деятельности» в ст. 14 предусматривает получение кредитной организацией лицензии на осуществление банковских операций в Цен-

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 43.

тральном Банке России. Отсутствие данной лицензии лишает кредитную организацию права осуществлять банковские операции);

2) Когда возникает спор о наличии или отсутствии каких-либо прав между участниками правоотношения и стороны сами не могут прийти к соглашению по поводу сложившейся ситуации. В этом случае кто-либо из заинтересованных сторон обращается к помощи компетентного органа (в суд, арбитраж или др.) Орган рассматривает дело и выносит по нему решение, конфликт, таким образом, разрешается и права восстанавливаются. (Например, в соответствии со ст. 392 ТК РФ работник имеет право обратиться в суд за разрешением индивидуального трудового спора. Аналогичными правами, в соответствии с положениями указанной статьи обладает и работодатель). Таким образом, суд принимает решение по существу спора, а разрешение конфликта происходит в установленных законом рамках;

3) Когда необходимо официально подтвердить, установить факт, имеющий юридическое значение. (Так, в соответствии со ст. 268 ГПК РФ суд по заявлению гражданина принимает решения об установлении факта, имеющего юридическое значение, где устанавливается факт об установлении которого просит заявитель¹. Например, признать гражданина безвестно отсутствующим, недееспособным, признать смерть гражданина при определенных обстоятельствах, установить фактические брачные отношения, подтвердить факт ликвидации фирмы и др. Или, например, в порядке особого производства возможно установления факта владения и пользования недвижимым имуществом);

4) Когда необходимо осуществить предусмотренный действующим законодательством контроль при приобретении прав и возложении обязанностей. (Так, например, в соответствии с п. 106.2 «Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензий на выполнение работ (услуг) по хранению гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия и (или) патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов» на руководство МВД России возложено осуществление контроля за решениями (действиями) сотрудников лицензирующих органов, которые были приняты ими в ходе предоставления государственной услуги². Аналогичные

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ: с изм. от 27 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – ГПК РФ, ГПК.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензий на выполнение работ (услуг) по хранению гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия и (или) патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 21 ноября 2013 г. № 917. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

полномочия специально уполномоченных органов в сфере выдачи водительских удостоверений предусмотрены Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений и т. п.)¹.

5) Когда возникает необходимость применить меры государственного принуждения. (Так, например, в соответствии с главой 39 УПК РФ в отношении лица, совершившего преступление, суд рассматривает все имеющиеся доказательства, устанавливает причиненный им ущерб, степень вины, и в соответствии с этим разрешает вопрос о применении того или иного вида наказания.)²

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что правоприменение имеет повышенную социальную значимость, поскольку осуществляется как в отношении граждан и затрагивает их права и свободы, а также влияет на деятельность различных учреждений и организаций. Правоприменение, будучи нормативно урегулированным, тем не менее, предполагает значительное количество разнообразных неформальных связей, обусловленных необходимостью толкования норм права и правоприменительных актов. Кроме того, именно правоприменительная деятельность позволяет физическим и юридическим лицам в полном объеме реализовывать такие свои права, которые без вмешательства компетентных органов не могут быть реализованы.

В настоящее время в юридической науке уже не вызывает споров тезис о том, что правоприменительная деятельность является доминирующей по своему объему в системе правового регулирования и представляет собой целый правовой комплекс. Многоаспектность правоприменительной деятельности порождает возможность исследования ее природы с различных позиций. При помощи правоприменения государство выполняет разные свои задачи. Правоприменение является понятием объемным, и в этой связи не представляется возможным говорить о том, что правоприменение начинается только с того момента, как будут выявлены нарушения закона и сводится исключительно к реализации санкций.

Потребность в правоприменении, как особой стадии механизма правового регулирования вытекает из природы государства и общества. Непосредственно заинтересованное в реализации принимаемых им норм права,

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ; с изм. от 1 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – УПК РФ; УПК.

государство осуществляет разнообразную исполнительную, судебную и правоохранительную деятельность, принимает активные меры к тому, чтобы его нормативно-правовые установления не деформировались, не искажались произвольно участниками конкретных отношений. Одним из действенных способов решения этой сложной, многообразной, неимоверно трудной задачи выступает правоприменение¹.

Исследование правоприменительной деятельности без анализа ее внутреннего содержания будет не полным. В связи с этим И.Я. Дюрягинным было отмечено, что по своему внутреннему содержанию применение права является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных властных правовых предписаний, где нормы права применяются к определенным жизненным случаям, общие предписания правовых норм адресуются персонально определенным лицам, затем происходит установление определенных юридических прав и обязанностей лиц².

Правоприменительная деятельность выступает закономерным, необходимым следствием самого права, служит его проявлением. Таким образом, сущность правоприменения необходимо связывать с сущностью самого права. В контексте данного вопроса справедливой является мысль, высказанная Д.А. Керимовым о том, что сущность заключается в том, что посредством данной деятельности свойственными ей специфическими методами проводится в жизнь закреплённая в нормах права государственная воля³.

Воля государства, отраженная в правовых нормах, объективируется в деятельности правоприменяющих субъектов, которые не имеют права каким-либо образом ущемлять законные права и свободы граждан, поскольку сами служат осуществлению полновластия народа. Это означает, что сам процесс правоприменения должен быть, в первую очередь, основан на законе, при активном участии и контроле над деятельностью должностных лиц со стороны не только отдельных граждан, но и широкой общественности⁴.

Неправильное применение норм уголовного, гражданского, и других отраслей права наносит ощутимый вред не только конкретной личности, но и всему обществу в целом. Об этом неоднократно говорилось, как в средствах массовой информации, так и в юридической литературе. Так, например, только в 2014 году Судебной коллегией по гражданским делам по правилам производства в суде первой инстанции было рассмотрено 22

¹ Алексеева Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 26.

² Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 371.

³ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., Мысль, 1972. С. 44–45.

⁴ Захаров А.А. Применение права как юридический процесс // История государства и права. 2009. № 8.

дела, из них: по 8 делам обжаловались решения районных судов, по 14 делам обжаловались определения, принятые районными судами. Среди нарушений норм процессуального права выделяют условные (ч. 3 ст. 330 ГПК РФ) и безусловные (ч. 4 ст. 330 ГПК РФ) основания для отмены решения суда первой инстанции. При этом, одним из самых распространенных нарушений было рассмотрение дел в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания¹. При этом является очевидным, что при подобном правоприменении не только оказались нарушены права граждан, но и государство понесло убытки, связанные с проведением судебного разбирательства. В этой связи особенно важно осуществлять правоприменительную деятельность в строгом соответствии с определенными требованиями. Данные требования в юридической литературе также именуются принципами. Необходимо отметить, что эти принципы свойственны не только для правоприменительной деятельности специально уполномоченных органов Российской Федерации, напротив, они присущи правоприменению в любом демократическом правовом государстве и находят свое отражение в нормах законов и подзаконных актов.

К основным из них относятся: законность, обоснованность, целесообразность и справедливость. Можно с уверенностью утверждать, что только при условии соответствия вышеуказанным требованиям акт применения нормы права будет отвечать духу и смыслу закона и достойно представлять его на конечном этапе правового регулирования – в конкретных, фактических правоотношениях. Все эти требования находятся в неразрывном единстве, однако каждый из них при любых обстоятельствах сохраняет свое самостоятельное значение.

Требования законности пронизывают все без исключения стадии применения права. Под законностью в юридической литературе принято понимать строгое и неуклонное следование закону в процессе правоприменения компетентных органов и должностных лиц. Исполнимость требования законности находится в зависимости от следующих правил:

а) правоприменители используют норму в пределах своей компетенции и подведомственности, в соответствии с ее смыслом. В этой связи А.П. Коренев отмечает, что «отход от нормы может привести к вредным последствиям. Вместе с тем, практике известно и такое применение нормы права, при котором субъект, строго придерживался буквы закона, не вникая в его смысл»²;

б) незаконная подмена одних органов или должностных лиц, другими является недопустимой;

¹ Обзор судебной практики за 2014 год [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 65.

в) при рассмотрении дела, квалификации и вынесения акта применения нормы права необходимо соблюдать процессуальные нормы. Можно согласиться с мнением Е.В. Михайловой, отметившей, что в качестве механизма достижения законности в правоприменительной деятельности выступает процессуальная форма¹;

г) принимать юридические акты в установленной форме, соответствующие смыслу и духу применяемой нормы.

Законность сама по себе является многоплановым понятием, однако в контексте рассматриваемого вопроса она выступает особым состоянием деятельности, выражающимся в свойствах юридической правомерности последней².

Необходимо отметить, что законность самым непосредственным образом зависит от качества законов и подзаконных актов, принятых во исполнение законов. Обоснованной представляется точка зрения А.Ю. Гарашко и Д.С. Давидова о том, что для успешного выполнения своих функций, нормативные акты и, прежде всего законы, в процессе своей разработки, обсуждения, принятия и вступления в силу должны соответствовать ряду требований юридической техники. Это требование системности, предполагающее гармоничное взаимодействие всех нормативных актов; требование доступности, предполагающее свободный доступ к содержанию текстов источников права, понятность и простоту их уяснения даже для лиц, не обладающих юридическим образованием; требование конкретности, не позволяющее актам быть двусмысленными, содержать расплывчатые или не в полной мере точные правила поведения; требование непротиворечивости при котором нормативные ликвидируют пробелы, устраняют коллизии; требование достаточности предполагающее количественную оптимальность и достаточность для поддержания законности и достижения правопорядка³. Таким образом, если закон отвечает выше обозначенным требованиям и общественным потребностям и выступает действенным регулятором социальных отношений, то и правоприменительная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение этих законов, будет осуществляться гораздо эффективнее.

В контексте рассматриваемого вопроса необходимо отметить, что, санкции многих норм являются альтернативными и предусматривают сво-

¹ Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): монография. М.: «Проспект», 2015. С. 67.

² Явич Л.С. Право и общественные отношения (основные аспекты содержания и формы советского права). М., 1971. С. 42; Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. (Вопросы теории и методологии исследования.) Львов, 1975. С. 130.

³ Гарашко А.Ю., Давидов Д.С. Источники права как нормативно-правовое основание образа государственной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 8. С. 9–12.

боду выбора для субъекта правоприменения. В этой связи представляется особенно важным, чтобы выбранный вариант максимально способствовал достижению поставленных целей. Исходя из вышеизложенного становится очевидно, что выбор варианта поведения во многом зависит от лиц, применяющих законодательную норму. Знание норм и принципов действующего законодательства, глубокое понимание содержания законодательной нормы выступают первичными элементами необходимыми для решения поставленной задачи. В обратной ситуации будут иметь место неправомерные действия, и законность будет нарушена.

В юридической литературе неоднократно справедливо отмечалось, что уровень обеспечения законности в тех или иных исторических условиях зависит от экономических условий, личной культуры граждан, профессионально-правовой культуры лиц, применяющих право, от степени осознания ими взаимосвязи законности и справедливости. Особенно важно, чтобы справедливость была заложена в самом законе¹.

Справедливость – является еще одним принципом правоприменительной деятельности. Она выступает не только как требование, цель, идеал, но и фактическое условие жизни. Справедливость создает предпосылки для обеспечения подлинной правовой законности, адресованной не только к гражданам, но и к правоприменительным и к законодательным органам².

На многогранность проявления принципа справедливости в правоприменительной деятельности неоднократно указывалось в юридической литературе.

Одним из таких проявлений принципа справедливости является нормативно закреплённое право на справедливое судебное разбирательство для каждого. Данное положение получило свое закрепление не только во внутринациональном законодательстве, но и в многочисленных международных договорах в области защиты прав и свобод человека³.

Кроме того, отражение принципа справедливости в правоприменительной деятельности имеет место в судебных решениях, а особенно от-

¹ Сальников В.П. Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел. Л., 1987; Гранат Н.Л. Деформация профессионального сознания личности работника правоохранительных органов и возможности ее профилактики // Действие права в новых исторических условиях: труды Академии управления МВД РФ. М., 1993. С. 30–35.

² Биктасов О.К. Справедливость и законность в деятельности органов внутренних дел (теоретические проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994. С. 193.

³ Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О гражданских и политических правах: Международный пакт от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 1994. № 12; Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: заключена в Минске 26.05.1995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 13, ст. 1489.

четливо проявляется в приговорах судов. Как верно отмечает И.В. Чечельницкий, «справедливость как основополагающий нравственный принцип права раскрывается в данном случае как соразмерность между противоправным деянием и наказанием с учетом целей наказания, общественной опасности деяния, личности преступника и других значимых обстоятельств»¹.

Как в этой связи отмечает Ю.В. Романец: «Справедливость правоприменительного акта – это понятие, которое по определению может существовать только в единственном числе. Если двое судей по-разному толкуют одно правоположение, это свидетельствует не о том, что оба толкования справедливы, а о том, что кто-то из судей не нашел единственно верного справедливого решения. Задача правоприменителей заключается в том, чтобы находить и реализовывать это единственно верное решение.

Для утверждения справедливости правоприменение должно, во-первых, сохранять уровень справедливости, реализованный в законе, и, во-вторых, углублять законодательную справедливость»².

Требование справедливости означает убежденность лица, применяющего нормы права, в том, что принятое решение согласуется с нормами морали, с общечеловеческими ценностями.

Кроме того, учитывая, что правоприменительный процесс предполагает, помимо прочего, выбор и толкование нормы права, следовательно, важное значение имеет правильное толкование юридических норм. Именно правильное толкование правовых норм правоприменителем способно реализовать ту справедливость, которая заложена законодателем в самих правовых нормах, поскольку в современных демократических государствах одним из предназначений закона является утверждение справедливого отношения к человеку. В этой связи будет неверным ограничивать процесс толкования только буквальным, ввиду того, что такое толкование не всегда способно раскрыть истинный смысл правовой нормы.

Можно согласиться с точкой зрения С.Н. Кожевникова, отметившего, что справедливость принципиально важна в оценке правонарушений, их причин, личности правонарушителя. Справедливым является соразмерное наказание. Таковым может быть и жесткое наказание, и освобождение от наказания. Справедливость в ходе правоприменения наиболее отчетливо проявляется в тех случаях, когда законом предусмотрены разные варианты решения. Так, действующее уголовное законодательство в целях индивидуализации наказания и вынесения справедливого решения предусматривает относительно-определенные, альтернативные и кумулятивные санкции, а кроме того, предусматривает перечень как смягчающих, так и

¹ Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. 2013. № 2. С. 33–38.

² Романец Ю.В. Этические основы права и правоприменения. М.: «Зерцало-М», 2012. С. 75.

отягчающих обстоятельств. Таким образом, справедливым будет признано такое правоприменительное решение, «которое было принято беспристрастно, в соответствии с истиной, на законных честных основаниях»¹.

Справедливость выступает в качестве одного из ведущих принципов правоприменительного процесса, находящегося в тесной взаимосвязи с другими принципами. В этой связи, можно согласиться с мнением, высказанным в юридической литературе, что «справедливость, необходимым условием которой являются законность и обоснованность, оказывается тесно связанной с принципом целесообразности, понимаемым как соответствием деятельности органов и лиц в рамках закона конкретным условиям места и времени, выбор оптимального пути осуществления нормы в конкретной жизненной ситуации»².

Обоснованность правоприменительного решения выступает в качестве еще одного принципа правоприменительной деятельности. Обоснованность представляет собой соответствие выводов правоприменителя, изложенных в решении, фактическим обстоятельствам, фактам; иными словами, обоснованным может быть только решение, в котором выражена установленная по делу объективная истина. Требование обоснованности ориентирует правоприменителей на выявление и исследование и использование абсолютно всех относящихся к делу материалов.

В акте применения права фактические события и действия права должны излагаться так, как они происходили в действительности. Все сомнительные, недоказанные и непроверенные факты, а также доказательства, полученные с нарушением действующих процессуальных норм, должны быть исключены из цепи доказательств, всякие сомнения должны быть устранены. Обстоятельства дела должны быть правильно квалифицированы и, выбранная норма, должна соответствовать им. Любой правоприменительный акт, принятый на основе не надлежаще установленных фактических обстоятельств, должен быть отменен.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалась тесная взаимосвязь и взаимозависимость требований законности и обоснованности. Особенно наглядно эта взаимосвязь раскрывается при применении норм уголовного, уголовно-процессуального и административного права³.

¹ Кожевников С.Н. Реализация права и законность в российском обществе. Общая теория права. Н. Новгород, 2000. С. 29.

² Цечоев В.К., Ротко С.В., Цыганаш В.Н. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России [Электронный ресурс]: учебное пособие. «Проспект», 2015. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 173; Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 66; Минская В.С. Законность в сфере уголовно-правового регулирования. М., 1998. С. 173.

Представляется возможным согласиться с мнением С.В. Яркова, указавшего, что обоснованность правоприменительной деятельности должна рассматриваться комплексно, как требование фактического (доказательственного) обоснования совершаемого действия или издаваемого (принимаемого) правоприменительного акта и как требование их юридического (нормативно-правового) обоснования¹.

Требование целесообразности означает принятие такого правоприменительного акта, решение которого оптимально учитывает особенности рассматриваемого дела и в полной мере соответствует духу применяемого в деле закона. Каждая норма права формулируется таким образом, что допускает принятие различных решений на ее основе. Тем самым правоприменителю предоставляется возможность для усмотрения, какой вариант правового регулирования наиболее всего подходит для данного дела. Требование целесообразности как раз и ориентирует правоприменителя на выбор такого варианта решения и запрещает формальный подход к делу.

Сущность целесообразности заключается в том, что, применяя нормы права, компетентные орган в каждом конкретном случае должен принять наиболее целесообразное решение из нескольких возможных, оказать наиболее эффективное воздействие на общественные отношения. Целесообразность, как самостоятельное требование, предъявляемое к правоприменительной деятельности, выделяют многие ученые (П.Е. Недбайло, Д.А. Керимов, М.Д. Шаргородский, В.В. Борисов, С.С. Алексеев, И.С. Самощенко, И.Я. Дюрягин, А.С. Пиголкин, В.В. Лазарев, П.С. Элькинд и другие). Требование целесообразности в правоприменительной деятельности нашло свое нормативное выражение, например, в п. 2 ст. 136 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающем возможность выделить одно административное исковое требование или несколько соединенных требований в отдельное производство, если это будет целесообразно для правоприменительного процесса².

В юридической литературе полемика относительно соотношения законности и целесообразности имеет довольно длительную историю. Не вызывает сомнения, что оба эти требования являются крайне важными и имеют большое значение для усиления эффективности, действенности права, им свойственно значительное взаимопроникновение, однако недопустимо принятие незаконных правоприменительных актов под предлогом их целесообразности является недопустимым.

Базирующаяся на принципах законности, обоснованности и целесообразности правоприменительная деятельность является сложным процес-

¹ Ярковой С.В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 1.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: с изм. от 28 марта 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сом, включающим в себя ряд взаимосвязанных стадий.¹ Данный процесс протекает во времени, посредством различных действий, осуществляемых различными правоприменительными органами, по определенной процедуре. Правоприменительный процесс, как было указано выше, зачастую находит свою правовую регламентацию в различных процессуальных отраслях права (Уголовно-процессуальном кодексе, Гражданско-процессуальном, Кодексе об административных правонарушениях и другими). Эти нормы предусматривают определенную последовательность действий лиц, участвующих в процессе применения норм права.

Используя в качестве основы норму какой-либо отрасли права, представляется возможным проследить порядок совершения необходимых действий субъектом применения права, то есть выделить соответствующие стадии правоприменения. Так, например, в уголовно-процессуальное законодательство предусматривает такие стадии, как возбуждение уголовного дела, предварительное расследование или дознание, стадия окончания расследования и направления дела в суд, принятие судом дела на рассмотрение, стадия судебного следствия, стадия вынесения приговора и стадия обжалования и опротестования приговора.

В юридической литературе можно встретить различные точки зрения относительно наименования и количества стадий правоприменительной деятельности. Расхождения во взглядах по этому поводу вызваны не только тем, что в основу его деления кладутся различные основания, но и тем, что эти основания зачастую остаются невыясненными.² Вместе с тем, необходимо указать на условность разграничения стадий, поскольку зачастую весьма проблематично выделить разграничения между ними по времени. Стадии процесса правоприменения взаимно обусловлены, переплетаются и дополняются.

Несмотря на разность самих правоприменительных процессов обусловленных разностью отраслей права, логика любого правоприменительного процесса едина и, любой правоприменительный процесс всегда начинается с изучения обстоятельств конкретного дела, переходя к исследованию правовой нормы и от нее к практическому решению данного вопроса в акте применения права.

На общетеоретическом уровне наиболее распространенным является выделение в правоприменительном процессе следующих стадий:

1. Установление и анализ фактических обстоятельств. Также данная стадия может именоваться, например, как «стадия установления фактической основы дела» и т.п. Данная стадия предполагает определение круга фактов, которые являются необходимыми для решения дела; их сбор и процессуальное закрепление; их исследование с целью установления до-

¹ Сырых В.М. Теория права и государства. М., 1998. С. 259.

² Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 39.

стоверности; оценка фактов с точки зрения истинности или ложности. При применении права, прежде всего, необходимо установить конкретные жизненные обстоятельства, имеющие значение для разрешения данного дела. Эти факты разнообразны. Так, например, при совершении преступления идет установление таких фактических данных, как объект и предмет преступления, объективная сторона (деяние, время, место, способ, орудия, обстановка, вредные последствия и другие) субъект, совершивший преступление, форма его вины (умысел или неосторожность). При возникновении гражданско-правового спора, исследуются, например, обстоятельства заключения сделки, ее содержание, действия, совершенные для ее исполнения, взаимные претензии и так далее. Фактические обстоятельства в большинстве случаев относятся к прошлому и в этой связи их нельзя наблюдать непосредственно. Однако любые действия отражаются на вещах материального мира или в сознании людей, то есть «оставляют следы». Факты собираются, закрепляются, исследуются и оцениваются. Самое главное на этой стадии – установление истины по делу, истинных знаний о фактах, имеющих юридическое значение для вынесения решения. Можно согласиться с точкой зрения А.С. Пиголкин, что «в результате исследования фактических обстоятельств по делу должна быть установлена объективная истина»¹. Субъект правоприменения обязан убедиться в достаточности установленных фактов и их обоснованности. Именно это способствует принятию правильного решения на завершающей стадии правоприменительного процесса.

Оценка фактических данных предполагает уяснение допустимо использовать эти данные в качестве доказательств, относятся ли они к конкретному случаю, достоверны ли они, как они взаимосвязаны с остальными обстоятельствами и являются ли эти данные достаточными для принятия обоснованного решения. В этой связи к установлению и оценке фактических данных предъявляются требования законности, достоверности, полноты, всесторонности и объективности. Когда правоприменение осуществляется в правоохранительной форме, правоприменитель оперирует юридическими доказательствами. В процессе доказывания (например, на предварительном следствии, в суде, при разрешении пенсионных дел и т.д.) правоприменительный орган имеет дело с двумя категориями фактических данных: с фактами-доказательствами и с фактами, которые устанавливаются с помощью доказательств и лежат в основе принимаемых решений, т.е. имеется как бы два самостоятельных слоя подлежащих исследованию фактических данных, стоящих один над другим. Соответствие свойств доказательственных фактов признакам, указанным в правовой норме, носит объективный характер и входит в содержание объективной истины по делу. Юридическая значимость жизненных фактов – тоже кате-

¹ Пиголкин А.С. Общая теория права. М., 1995. С. 269.

гория объективной действительности. Достоверным может быть лишь факт сам по себе – действие или событие, истинной или же ложной может быть субъективно обусловленная оценка его значимости¹.

2. Установление юридической основы дела, включающей в себя выбор и анализ нормы права, ее толкование (выбор нормы права, рассчитанный на данное фактическое обстоятельство; проверка подлинности текста нормы права; проверка правил действия нормы права в пространстве, во времени и по кругу лиц, установление смысла и содержания нормы права).

Отчасти можно согласиться с точкой зрения высказанной в литературе, что «следуя существующей в Российской Федерации системе права, правоприменитель вначале определяет отрасль права, затем отраслевой институт и, наконец, конкретную юридическую норму, подлежащую применению»². Вместе с тем, на практике, как правило, осуществляется выбор и анализ не одной, а нескольких норм, которые дополняют, развивают и уточняют друг друга и лишь в комплексе создают полноценную правовую основу для правильного решения дела. Помимо выбора нормы права необходимо учитывать также общие, межотраслевые принципы, соответствующие отрасли права, правовому институту, актам нормативного и казуального толкования.

В качестве самостоятельной стадии правоприменения А.А. Берченко предлагает стадию установления официального текста правовой нормы и определение ее юридической силы³. Однако данная позиция представляется достаточно спорной, поскольку, не удостоверившись в подлинности текста правового акта, содержащего необходимую правовую норму, и в правильности установления ее юридической силы, правовую норму, подлежащую применению, нельзя считать установленной.

Познание обстоятельств дела в оперативно-исполнительной и правоохранительной формах применения права имеют свои характерные особенности⁴. В первом случае познание носит непосредственный характер, во втором – опосредованный, который принято называть ретроспективным, когда знания о прошлых событиях, вещах, образующих состав правонарушения, выводятся на основе знаний о настоящем или других вещах, событиях и т.д. Именно следы прошлого являются тем отправным, объективным материалом, на котором основывается ретроспективное исследование. Таким образом, устанавливая истину, правоприменитель должен каждый раз как бы пройти исследуемое событие в обратном направлении: по различным материальным и нематериальным следам восстановить его

¹ Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1991. С. 29–30.

² Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: «Проспект», 2016.

³ Берченко А.А. Применение советского социалистического права. М., 1960. С. 14.

⁴ Бро Ю.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 37.

от начала до результата, с которым он столкнулся, выехав, например, на место происшествия или приняв уголовное дело к своему производству. Оперативно-исполнительская деятельность касается главным образом не прошлого, а настоящего, связано с повседневной организационной работой (назначение на работу, расстановка сил и средств и т.п.)¹.

И в первом и во втором случае решающее значение имеют фактические обстоятельства или данные, с которыми норма права связывает определенные юридические последствия, т.е. сразу гипотетически определяется правовая норма, подлежащая применению, и осуществляется ориентировка на ее предписания, выступающие в роли юридических фактов или необходимых элементов сложного юридического состава. Изучаются и учитываются те фактические обстоятельства, которые имеют для юридической оценки рассматриваемого случая опосредованное значение, но существенны для выработки правильного решения в пределах, предусмотренных соответствующей нормой.

К подобного рода обстоятельствам можно отнести социально-экономическую и политическую обстановку; состояние борьбы с преступностью (обеспеченность кадрами, материально-техническими средствами, необходимыми для решения профессиональных задач, и т.д.); факторы, характеризующие личность, в отношении которой применяется норма, и другие. Значение такого рода факторов и обстоятельств находится в прямой зависимости от представляемой законом возможности проявления инициативы и самостоятельности для субъекта, применяющего право, или от степени предоставления ему профессионального усмотрения. Следовательно, и в исполнительно-распорядительной (управленческой), и в правоохранительной деятельности приходится исследовать все существенные обстоятельства, прямо или косвенно относящиеся к делу, все время обращаясь к тем правовым нормам, которые предполагается применить, руководствуясь их предписаниями.

3. Принятие решения и доведение до сведения заинтересованных лиц (определение юридических последствий для субъектов, рассматриваемых отношений, вынесение правоприменительного акта)². Субъектом правоприменения выступает специально уполномоченный орган, имеющий властные полномочия. Акт применения норм права имеет конкретного адресата и является властно-принудительным предписанием, констатирую-

¹ Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1991. С. 32.

² Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 329–330; Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989. С. 27; Кожевников С.Н. Реализация права и законность в российском обществе. Н. Новгород, 2000. С. 19; Теория права и государства: курс лекций / под ред. И.А. Катаева и В.В. Лазарева. Уфа, 1994. С. 379; Теория права и государства: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999. С. 417.

щим соответствующие субъективные права и юридические обязанности конкретного лица, меру его наказания. Применение права, как неоднократно подчеркивалось, всегда обращено к другим лицам, а не к правоприменителю, и обязательно для них. При этом необходимо указать, что, применяя право, специально уполномоченные органы сами обязаны соблюдать установленные в законе запреты, исполнять возложенные на них обязанности и могут использовать предоставленные им права.

Правоприменительная деятельность всегда подзаконна, ввиду того, что осуществляется на основе норм права и в пределах, установленных законом или подзаконным актом полномочий компетентного органа. Акт правоприменения, как правило, оформляется в письменном виде. В некоторых случаях правоприменительное решение может быть устным, обычно фиксируемым в протоколе (удаление свидетелей из зала судебного заседания, вызов понятых), либо в виде официальных знаков (жесты регулировщика). В актах применения права содержатся не юридические нормы, а результаты их действия в конкретных жизненных ситуациях.

По мнению Н.Г. Александрова, правоприменительные акты следует различать как акты-действия соответствующего компетентного органа и как акты-документы, в которых данное действие получает обьективированное выражение¹.

Именно на основании акта применения права можно судить об эффективности или неэффективности правоприменительной деятельности вообще.

Разделяя позиции ученых, выделяющих три стадии в процессе правоприменения, В.С. Решетов пишет, что такое деление «довольно рельефно оттеняет специфику правоприменительной деятельности, в ходе которой осуществляется индивидуально правовое регулирование, как относительно самостоятельный элемент механизма правореализации, верно вскрывает место толкования правовых норм в процессе применения права».²

Наряду с трехстадийным делением правоприменения некоторые авторы выделяют и четвертую стадию. Так, например, А.В. Поляков в качестве четвертой стадии выделяет стадию контроля за исполнением принятого решения. Применение права, по его мнению, не заканчивается вынесением обязательного для исполнения правоприменительного акта. Акт применения права – не самоцель, а законное основание для принудительно-властного регулирования поведения участников правовой коллизии. Поэтому только исполнение принятого решения устраняет правовую коллизию и позволяет правовому механизму функционировать нормально. Кон-

¹ Александров Н.Г. Применение норм советского административного права. М., 1958. С. 9.

² Решетов В.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма. Казань, 1980. С. 13, 21.

троль за исполнением правоприменительного акта может осуществляться как самим органом (должностным лицом), принявшим акт, так и иными государственными органами (должностными лицами), наделенными соответствующими властными полномочиями¹.

В свою очередь, профессор М.И. Абдулаев указывает на существование шести стадий. Первая стадия – это установление фактических обстоятельств юридического дела; вторая стадия – установление юридической основы дела (правовая квалификация). Для этой стадии характерно разрешение правоприменителем вопроса о том, какую юридическую норму применить при рассмотрении конкретного дела, то есть какая правовая квалификация будет соответствовать фактическим обстоятельствам дела. Третья стадия – толкование правовых норм; четвертая – устранение (преодоление) пробела в праве; пятая – принятие решения дела по существу и шестая – исполнение решения и контроль за правильным осуществлением действий тех, кто должен реализовать это решение². Определенные сомнения вызывают третья стадия толкования права, поскольку невозможно установить юридическую основу дела, не истолковав применяемую норму, а также четвертая стадия, поскольку невозможно квалифицировать фактические обстоятельства, при отсутствии соответствующей нормы. В этой связи, как представляется не имеет смысла отдельно выделять толкование и устранение пробела в отрыве от правовой квалификации. Кроме того, стадия контроля вообще находится за рамками конкретного акта правоприменения.

Интересную точку зрения высказали А.А. Ушаков и В.П. Раутов, которые предлагают разграничить термины «правоприменение» и «применение норм права» и с учетом этого разграничения решить вопрос о стадиях. С их точки зрения термин «правоприменение» предназначен для обозначения общего явления реализации, связанной с властной компетенцией специальных органов. Что же касается случаев непосредственной реализации норм в результате акта применения, то для их характеристики более подходит термин «применение норм права» (нормоприменение). Необходимость такого терминологического разграничения, по мнению вышеуказанных авторов, возникает в связи с тем, что при правоприменительной деятельности происходит не только реализация правовых норм, но и предписаний правоприменительного акта. Правоприменительная деятельность по реализации санкций норм, регулирующих спорное гражданское правоотношение, охватывает и применение права судебным исполнителем. Причем последний для реализации предписаний решения суда применяет ряд

¹ Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: учебник. 2-е изд., исправл. и доп. М.: «Проспект», 2016.

² Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

норм самостоятельно (например, производит опись имущества) и одновременно реализует нормы, положенные в основу решения.

В контексте рассматриваемого вопроса, важно несколько обстоятельств. Во-первых, правоприменительная деятельность представляет собой единый и в то же время сложный процесс, ведущий к разрешению конкретного юридического дела и принятию правового решения; во-вторых, бесспорно наличие стадий, связанных с установлением и исследованием фактических обстоятельств, а также выбором и анализом правовых норм; в-третьих, стадии процесса применения права соответствуют стадиям процесса управления – сбор и оценка информации, подготовка и принятие управленческого решения, организация его исполнения¹. Процесс применения норм права идет от изучения обстоятельств конкретного случая к правовой норме и от нее к практическому решению данного вопроса в акте применения права.

Для правильного разрешения этого вопроса необходимо иметь в виду, что конкретные правоприменительные процессы отличаются друг от друга по составу участников, организационно-правовым формам и способам осуществления, задачам, спецификой норм, их регламентирующих. В ряде случаев правоприменительный процесс выглядит как несложный единовременный акт одного должностного лица, а в других – является сложным комплексом действий.

Поэтому, наряду с указанными стадиями, некоторые авторы выделяют следующие: 1) изучение фактических обстоятельств дела; 2) выбор соответствующей нормы права; 3) проверка подлинности текста нормы, анализ ее с точки зрения законности, действия во времени, пространстве и по кругу лиц; 4) установление содержания, смысла, нормы права (толкование); 5) выяснение решения компетентным органом и его документальное оформление; 6) «определение мер, направленных на практическое осуществление вынесенного акта»².

Таким образом, процесс применения права по своему характеру является активной организующей деятельностью компетентных органов, включающих рассмотрение дела и вынесения по нему решения. Каждое решение имеет фактическое и нормативное основание, т.е. решение выносится на основе установленных фактов и норм права. Действительно, прежде чем принять решение собирается, анализируется информация о, юридически значимых для данного дела фактах (юридических фактах) и о соответствующих нормах права. Как видим, процесс правоприменения включает начальный момент и момент окончания. Правоприменение процессуально содержит несколько этапов (стадий), т.е. они идут от изучения

¹ Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 37.

² Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 130; Дюрягин И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. Свердловск. 1973. С. 48–50.

обстоятельств жизненной ситуации к правовой норме и к практическому принятию решения по данному вопросу.

Достаточно широко трактуют правоприменительный процесс Л.С. Михалык и П.Е. Недбайло, включая в него помимо установления фактических обстоятельств дела, выбора и анализа норм права и издания правоприменительного акта, также и совершение фактических действий по обеспечению реализации изданного акта применения¹.

Анализ различных точек зрения позволил Ю.Н. Бро прийти к справедливому выводу о том, что понимание правоприменительного процесса в общей теории права основано, главным образом, на логической последовательности определенных действий в процессе реализации норм права, форме их применения².

В свою очередь, необходимость комплексного рассмотрения всех стадий реализации права С.С. Алексеев объясняет «единством фактической и юридической стороны (основ) правоприменительной деятельности. Видимо, есть основания считать, что обеспечение реализации акта применения права относится к правоприменительной деятельности»³.

Таким образом, правоприменительный процесс не может быть сведен только к решению дела. Как уже отмечалось, за решением может последовать применение других правовых норм в рамках единого правоприменительного процесса. Исходя из вышеизложенного, решение вопроса о стадиях должно строиться с учетом двойственного характера правоприменения. Если его рассматривать как форму реализации правовых норм (то, что А.А. Ушаков и В.П. Раутов называет применением норм права), то налицо три общепризнанные стадии правоприменения. Осуществление (реализация) исполнения принятых решений в этом случае не входит в нормоприменение, т.е. она может в свою очередь составить применение правовых норм, для которого принятый ранее правоприменительный акт явится своеобразным «фактическим обстоятельством» (наряду с другими). При этом получается два относительно самостоятельных случая применения правовых норм. Причем оба они складываются из трех отмеченных стадий. В то же время они могут быть рассмотрены как единый правоприменительный процесс.

При таком подходе нужно признать обоснованность предложения о выделении в необходимых случаях четвертой стадии правоприменительного процесса – практического осуществления принятых правоприменительных актов. Причем она может состоять и из применения норм права, и

¹ Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 137–138.

² Бро Ю.Н. Проблемы применения советского права. Иркутск, 1980. С. 6–8.

³ Алексеев С.С. Общие проблемы теории советского права: курс лекций. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 304.

из воплощения субъективных прав и юридических обязанностей, возникающих на основе применения, в фактических действиях людей¹.

Как отмечает И.Я. Дюрягин, «обеспечение реализации» или «последующей организацией» обычно занимается сам орган, вынесший правоприменительный акт, тем не менее, ее проводят и другие органы, которые в связи с выполнением предписаний первого акта нередко принимают новые правоприменительные акты. Так, организация претворения в жизнь решения суда сопровождается применением норм права судебным исполнителем, но решение суда и акт судебного пристава нельзя считать одним актом применения норм права. Здесь складывается своего рода «ступенчатость» правоприменительных актов, направленных на достижение, в конечном счете, одного результата².

Применение правовых норм – это юридическая практика. Истинность, правильность решений по юридическим делам проверяется практикой через требование закона: в первую очередь – закон, а в конечном счете – практика служит критерием правильности правоприменительных актов.

Относительная обособленность отдельных видов процедур, получивших название уголовного, гражданского и других процессов, не опровергает высказанного положения об универсализме правоприменительного процесса в целом. Так, уголовный процесс отражает не только процедурную реализацию материальных уголовно-правовых норм, но в его рамках также находят свое разрешение гражданско-правовые процессы (институт гражданского иска в уголовном процессе), реализуются административные отношения (привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих порядок судебного заседания)³.

Общеизвестно, что и так называемый гражданский процесс далеко не ограничен рамками гражданско-правовых отношений, а охватывает широкий круг правоприменительных отношений, связанных с реализацией норм различных отраслей права (семейного, трудового и т.д.), не говоря уже об арбитражном и конституционном.

Все явления окружающего мира имеют сущность, форму и содержание, которые взаимосвязаны, активно влияют друг на друга.

Определенная дисгармония в теории права возникла вследствие смешения терминов «вид» и «форма». В данном случае можно обратиться к словарю русского языка, где понятие «форма» объясняется через «вид»,

¹ Ушаков А.А., Раутов В.П. Социально-управленческая природа применения права// Применение советского права: сборник. Свердловск, 1974. С. 3–13.

² Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Свердловск, 1973. С. 50.

³ Мамаев Ю.В. Применение норм гражданского и административного права в решениях по уголовному делу // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. М., 1980. С. 111–120; Боннер Т.А. К. Маркс о соотношении материального права и процесса // Правоведение. 1978. № 4. С. 27.

тождественно ему. Форма – вид, внешнее выражение чего-нибудь, обусловленное определенным содержанием¹. В естественно-научной литературе форма – составная часть вида, то есть вид – более широкое понятие, чем форма, а вот в юридической литературе дело обстоит наоборот, поскольку в понятие «вид» мы вкладываем не естественно-научное, а юридическое содержание, принятое в юридической науке.

Но, прежде всего, необходимо определить, что же понимать под формой вообще и под формой правоприменительной деятельности органов внутренних дел, в частности.

На наш взгляд, под формой правоприменительной деятельности органов внутренних дел следует понимать определенную структуру системных связей, выражающих содержание этой деятельности. Эта структура обусловлена характером выполняемых задач и функций. Так, например, формами предварительного расследования являются предварительное следствие и дознание (в юридической литературе можно встретить выделение третьего вида – производство следственных действий капитанами кораблей, начальниками геологоразведочных партий, главами посольств и консульств за границей)². В свою очередь, дознание может быть разделено на два вида: обычное дознание и сокращенное дознание. Вместе с тем, в какой бы форме не осуществлялось правоприменение органами внутренних дел, оно вносит организующие начала в комплекс правоотношений.

Назначение пенсии, зачисление в вуз, восстановление на работе, признание гражданина недееспособным, назначение наказания, выдача разрешения на хранение оружия – все это грани одного явления – правоприменительной деятельности. Несложно заметить, что, осуществляя правоприменительную деятельность, государство, с одной стороны, помогает реализовать гражданам их позитивные права, а с другой – применяет меры государственного принуждения к правонарушителям. В этой связи в юридической литературе выделяют две разновидности (формы) применения права: оперативно-исполнительную (регулятивную) и правоохранительную.

Оперативно-исполнительная (регулятивная) деятельность правоприменительных органов – это повседневное (оперативное) применение права, предполагающее повседневное разрешение разнообразных управленческих вопросов. Для регулятивной формы характерно использование правоприменителем положительного содержания диспозиции норм для создания,

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1975. С. 786.

² Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. Часть II. М., 2005. С. 37.

изменения или прекращения правоотношений в тех случаях, когда только через них может произойти реализация права¹.

Правоохранительная (юрисдикционная) деятельность правоприменительных органов осуществляется при необходимости восстановить нарушенное право, использовать меры принуждения к участникам процесса. Правоохранительная деятельность направлена на разрешение управленческих конфликтов, охрану правовых норм от каких бы то ни было нарушений, обеспечение их исполнения и профилактику правонарушений². В теории права под юрисдикцией принято понимать «установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий уполномоченных органов по разрешению правовых споров и разрешению дел, связанных с нарушениями права и по применению юридических санкции к правонарушителям»³.

Правоохранительная (юрисдикционная) деятельность начинается с установления (оценки) правовой природы содеянного, а затем – посредством выяснения (установления) юридических последствий совершенного деяния. Соответственно, правоохранительная правоприменительная деятельность (впрочем, как и другие ее формы и разновидности) развивается поступательно, проходит через некоторые фазы (стадии)⁴.

А. П. Корнев разделяет правоприменительную деятельность по целям использования на внутреннюю и внешнюю. Внутренняя правоприменительная деятельность направлена на решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление нижестоящими по подчиненности органами. Внешняя правоприменительная деятельность нацелена на обеспечение выполнения возложенных на орган задач и функций, составляющих содержание управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности⁵.

Вообще в юридической науке под внутренней формой принято понимать определенную структуру, способ связи элементов целого. Внешняя форма выражает и обеспечивает связь с другими явлениями.

Государственные органы в своей деятельности используют не только правовые, но и не правовые формы деятельности, которые часто называют организационной деятельностью. Различие форм обуславливается разно-

¹ Солошенко П.А. Правовые и организационные основы правоприменительной деятельности ГАИ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 39.

² Мигущенко О.Н. Формы публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 9–12.

³ Васильев В.В., Вызулин Е.А., Столповский Д.М., Фролов С.В. и др. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: учебник. Н., Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2016. С. 11.

⁴ Тарханов И.А. Юридическая квалификация: понятие и место в правоприменительном процессе // Рос. юридический журнал. 2012. № 3.

⁵ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 59.

образом способов выражения и закрепления воли органов государства и должностных лиц, содержащейся в актах применения норм права.

Правовой формой принято считать деятельность, непосредственно влекущую определенные правовые последствия и осуществляющуюся на основе довольно полного юридического оформления.

Организационная деятельность не требует полного и открытого юридического оформления, не связана с совершением юридически значимых действий и не влечет за собой правовых последствий.

Среди правовых форм выделяют: а) принятие правовых актов (решений); б) заключение договоров; в) совершение иных юридически значимых действий.

Совершенствование правовых форм деятельности органов внутренних дел является одним из направлений правовой реформы, осуществляемой в стране. Правовая форма позволяет сочетать в деятельности органов государства в диалектическом единстве организационно-властные и правовые начала.

Правовая деятельность государственных органов осуществляется в конкретных организационно-правовых формах (правотворчество, правореализация, правоохрана и так далее) и основана на следующих принципах¹:

1. Правовая форма деятельности всегда связана с решением определенных задач государства, соответствующим образом закрепленных правом в компетенции того или иного его органа. Увязка правовой формы с задачами государства позволяет гармонично сочетать возможности и усилия органов государства и действующей системы права. В этом и заключается уникальность правовой формы деятельности как неизбежной правовой конструкции.

2. Каждая конкретная форма деятельности характеризуется особой группой субъектов. Правда, в предусмотренных законом случаях одни и те же органы (должностные лица) выступают в качестве субъектов различных правовых форм деятельности. Так, органы внутренних дел одновременно выступают субъектами всех правовых форм деятельности. При этом, однако, существует и определенная специализация: представительные (законодательные) органы, в основном, занимаются правотворчеством (законотворчеством), органы правосудия – юрисдикционным правоприменением, органы внутренних дел – правообеспечительной деятельностью и т.д.

3. Правовая форма деятельности выражается в совершении операций с нормами права: проводится их анализ, устанавливается их смысл, определяется их круг применительно к конкретному юридическому делу. Используются они строго по назначению: в правотворчестве – для созда-

¹ Правовые реформы деятельности в общенародном государстве. Харьков, 1985. С. 10–13.

ния новых правовых норм, при правоприменении – в целях обеспечения правореализации.

4. Правовая форма деятельности протекает в определенных процессуальных рамках, т.е. для каждой правовой формы деятельности государственных органов устанавливается характерный только ей юридический процесс. Объем и формы регламентации последнего могут быть различными, в зависимости от целей, задач и характера правовой деятельности

5. Правовая форма деятельности характеризуется наличием специфических методов и средств юридической техники. Применительно к некоторым правовым формам деятельности они достаточно разнообразны, как в правоприменительной деятельности, так и в правотворческой.

6. Результаты правовой формы деятельности закрепляются в соответствующих процессуально правовых документах и иных правовых актах, имеющих официальный характер и установленную законом норму. Конечно, при одной правовой форме преимущественным является правовой акт – документ (правотворчество, правоприменение), а при других – правовой акт – действие (контроль, надзор, праворазъяснение).

7. Последствия правовой формы, как правило, имеют иметь правовую природу. Вместе с тем, наряду с правовым последствием возникает целый комплекс неправовых отношений (нравственных, политических и т.д.).

Таким образом, представляется возможным указать на два аспекта. Во-первых, правоприменительный процесс начинается по инициативе определенного субъекта, по заявлению заинтересованных лиц, по указанию вышестоящего органа или должностного лица. Во-вторых, применение норм права может осуществляться несколькими правоприменительными органами, передающими дела из рук в руки. Например, по уголовному делу действия по применению права осуществляют органы дознания, следствия, суд, уголовно-исполнительные учреждения.

Особое внимание необходимо уделить правовой форме в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Именно в форме оперативного доказывания осуществляется не только познание социальной действительности, но и ее упорядочение и преобразование. То есть развитие общественных отношений в оперативно-розыскной сфере происходит в направлении, необходимом для нормального функционирования личности, общества и государства. Иными словами, в указанной форме уточняются представления о содержании проверяемого оперативного доказательства, а через него происходит развитие знаний о фактах и обстоятельствах, имеющих значение для оперативно-розыскной деятельности. По мнению

ряда исследователей, данная форма правоприменения нуждается в совершенствовании¹.

Организационная деятельность тех или иных органов в целом является подзаконной. Она осуществляется в рамках действующего законодательства и в пределах компетенции того или иного органа. Однако правом здесь регламентируется лишь общая процедура совершения действий.

Организационные действия в большинстве случаев не нуждаются в издании специальных юридических актов и проводятся в порядке текущей, прежде всего управленческой деятельности.

К не правовым формам помимо организационной деятельности относят также осуществление материально-технических операций, таких как подготовка материала для издания юридических актов, составление справок, отчетов, ведения делопроизводства и т.д.

Осуществление организационных действий – это повседневные и разнообразные проявления управленческой деятельности, лишенные юридической оболочки. Они широко используются для обеспечения слаженной и эффективной работы государственных органов и должностных лиц. Организационные действия могут быть направлены как внутрь аппарата государства, так и вовне его – в отношении не государственных формирований и граждан.

В целом непосредственные организационные действия могут выражаться: а) планировании работы и расстановке кадров; б) изучении, обобщении и внедрении передового опыта; в) проведении инструктажей и совещаний; г) в инспектировании и проверке; д) разъяснении содержания целей законодательных и иных юридических актов; е) в привлечении не государственных организаций и граждан к работе государственного аппарата и т.д. Достаточно широкий спектр форм осуществления организационной деятельности предполагает необходимость выбора из них наиболее эффективных, т.е. таких, которые в наибольшей степени способны обеспечить наилучший результат в данное время, при данных условиях.

Правовые и не правовые формы деятельности тесно взаимосвязаны. Так, например, изучается общественное мнение о деятельности какого-либо государственного органа, а в последствие полученные результаты могут быть положены в основу законопроекта, регулирующего деятельность этого органа.

Таким образом, правовая форма деятельности государственных органов является деятельностью по разрешению однородных юридических дел, направленной на достижение предусмотренных законом правовых последствий, осуществляемой компетентными субъектами.

¹ Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений. М., 2008. С. 201–202.

Правоприменительный процесс представляет собой неотъемлемый элемент механизма правового регулирования. Каковы бы ни были успехи в решении социально-экономических и политических задач, они не исключают, а, напротив, предполагают необходимость «интенсивного использования средств и методов социального контроля за соблюдением норм поведения»¹.

Сказанное позволяет сделать некоторые предварительные выводы. Правоприменительная деятельность – сложное многоаспектное явление. Она имеет свои цели, задачи, функции, формы и методы осуществления в определенных общественных отношениях.

Правоприменительная деятельность является и формой реализации права, и формой управленческой деятельности, осуществляется в тех случаях, когда другие формы реализации права оказываются недостаточными.

Природа правоприменительной деятельности требует самостоятельности для правоприменителя. При этом, правоприменителю необходимо руководствоваться принципами законности, обоснованности, справедливости и целесообразности.

¹ Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М., 1976. С. 255.

1.2. Особенности правоприменительной деятельности органов внутренних дел

В механизме действия права особое место занимает правоприменительная деятельность органов внутренних дел, поскольку именно ее посредством во многих случаях происходит реализация социально-полезных свойств права. Правоприменительные органы и их правоприменительная деятельность образуют систему правового воздействия, эффективность которой находится в непосредственной зависимости как от качества применяемой правовой нормы, так и от особенностей деятельности этих органов, их организационной структуры, выполняемых ими функций, профессиональной подготовки сотрудников, осуществляющих правоприменительную деятельность.

Органы внутренних дел в механизме государства занимают особое место, и зачастую «восприятие эффективности государственного управления в целом происходит именно исходя из результатов деятельности органов внутренних дел»¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» в состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, загранаппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел². Однако именно по результатам деятельности территориальных органов МВД России население судит о деятельности органов внутренних дел в целом.

Ряд исследователей обращали свое внимание на различные направления правоприменения, осуществляемого органами внутренних дел. В частности, это Ю.Е. Аврутин, С.Б. Аникин, О.К. Биктасов, Я.М. Брайнин, Е.Г. Бунов, А.Ф. Виноградов, В.Г. Волов, Н.П. Герасимова, А.П. Корнев,

¹ Выходов А.А. Роль и место органов внутренних дел в РФ в социально-правовом механизме обеспечения прав личности // Наука и практика. 2014. № 1 (58). С. 37–40.

² 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С.М. Кузнецов, В.В. Лазарев, И.П. Левченко, Р.Х. Макуев, В.В. Мамчун, А.Н. Миронов, С.В. Неземцев, Л.Л. Попов, А.Т. Рагимов, П.А. Солошенко, М.С. Тимофеев, В.Е. Уткин, В.И. Шалашов, П.С. Элькинд, Р.Х. Якупов и др.

Правовая основа деятельности органов внутренних дел достаточно мобильна, что подтверждается опытом прошедшего десятилетия, ознаменованного их реформированием. А спектр вопросов, которыми занимались и занимаются органы внутренних дел, достаточно обширен¹. В настоящее время правовую основу составляют Конституция РФ, Федеральные законы «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» иные нормативные правовые акты РФ, международные договоры РФ, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, положения, приказы МВД, изданные в пределах их полномочий. Данные нормативные акты определяют предназначение органов внутренних дел, регламентируют основные обязанности и права, реализация которых сопровождается принятием актов применения норм права.

Таким образом, в этой связи представляется справедливым вывод С.А. Майоровой о том, что порядок осуществления правоприменительной деятельности, «если он не является предметом регулирования федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»².

Именно органам внутренних дел отводится основная роль в правоприменительной деятельности по обеспечению правильного и эффективного воздействия правовых норм на общественные отношения, поскольку они наряду с иными органами (судом, прокуратурой) призваны способствовать осуществлению государственных функций. Содержанием службы в органах внутренних дел, как следует из документов составляющих правовую основу службы, является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности³.

Деятельность органов внутренних дел носит разносторонний и многоплановый характер. Можно констатировать, что их деятельность нахо-

¹ Гарашко А.Ю. Источники права как нормативная основа полицейской деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 10–12.

² Майорова С.А. Обязанности и права полиции и ее сотрудников: учебное пособие. Н. Новгород. 2016. С. 40.

³ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: с изм. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

дится в непосредственной зависимости от основных направлений экономической и социальной политики и направлена, в конечном счете, на дальнейшую демократизацию общества, укрепление правовых основ общественной и государственной жизни.

Будучи субъектами правоприменения органы внутренних дел обладают рядом особенностей.

Во-первых, они одновременно входят в систему органов исполнительной власти и систему правоохранительных органов. В силу этого специфической особенностью является двойственный (управленческий и правоохранительный) характер их деятельности, направленной на обеспечение законности и правопорядка.

В то же время, с другой стороны, органы внутренних дел занимают важное место в правоприменительной деятельности, которая сопровождается специфическими методами и способами (задержание, арест, производство дознания, обыска, сбор доказательств, составление протоколов и т.п.). Отличительной особенностью правоприменительной деятельности органов внутренних дел является то, что они на законных основаниях имеют право вторгаться в частную жизнь граждан. Как справедливо отмечается в литературе «важным в положении органов внутренних дел является то, что они выступают не только и не столько как система внутреннего управления собственными силами и средствами, но и как система управления «внешней средой»¹.

Во-вторых, органы внутренних дел являются самой многочисленной структурой в системе правоохранительных органов.

В-третьих, для сотрудников органов внутренних дел, устанавливается особая система ограничений и запретов, особый порядок прохождения службы и служебных отношений, регламентированный специальным законодательством и отличный от службы в иных органах государства

В-четвертых, процесс применения права органами внутренних дел охватывает все направления их исполнительно-распорядительной деятельности. Они оказывают непосредственное влияние на развитие общественных отношений как внутри собственной системы (внутренняя правоприменительная деятельность), так и вне ее (внешняя правоприменительная деятельность). Внутренняя сфера включает в себя «решение организационно штатных вопросов, руководство сотрудниками, структурными подразделениями внутри самого органа и управление нижестоящими по подчиненности органами»². Внешняя сфера правоприменения органов внутренних дел связана с обеспечением личной безопасности граждан, предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений, раскрытием преступлений, охраной общественного порядка и

¹ Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989. С. 13.

² Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 59.

обеспечением общественной безопасности, исполнением наказания и др. Такой высокой активностью органы внутренних дел отличаются от подобной деятельности органов суда и прокуратуры, поскольку последние применяют право, в основном, ретроспективно, в случаях нарушения закона.

В-пятых, правоприменительную деятельность органов внутренних дел осуществляют индивидуальные субъекты – должностные лица, выступающие как представители власти. Они обладают специфической разновидностью специальной правосубъектности, основанной на специальных правовых актах. Данные правовые акты представляют субъектам правоприменительной деятельности органов внутренних дел в силу оперативной и служебной необходимости при осуществлении возложенных на них задач право совершать особые юридически значимые действия, которые не свойственны правоприменяющим субъектам других государственных органов, в том числе и правоохранительных¹.

В-шестых, объектом правоприменения чаще всего являются общественные отношения, составляющие определенную часть правопорядка в сфере деятельности органов внутренних дел. Правопорядок составляет основу, сердцевину общественного порядка, определяет его сущность и содержание, проявляясь в правомерном поведении субъектов общественных отношений².

Как справедливо отмечается в юридической литературе, «правопорядок выступает в качестве первоосновы для качественной реализации положений Конституции РФ, а также эффективного функционирования государственных и негосударственных структур, выполняющих правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции»³.

В-седьмых, правоприменение органов внутренних дел осуществляется в процессуальной форме с применением специфических методов, регламентированных в специальных нормативных актах, имеющих различную юридическую силу. Это может быть, как федеральное законодательство, так и ведомственные нормативные акты.

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел представляет собой динамичную систему, складывающуюся из поэтапных решений, преследующих свои обособленные цели. При этом решение на каждой стадии, направлено на достижение единой конечной цели.

Ввиду наличия в правоприменительной деятельности органов внутренних дел процессуально-процедурных аспектов, система ее принципов реципировала принципы уголовного и административного процессов.

¹ Черкасов А.Д. Правоприменительные акты органов внутренних дел советского общенародного государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 13–14.

² Бельский С.К. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. С. 241.

³ Безруков А.В. Правопорядок и безопасность: сущность, соотношение и конституционно-правовое измерение // Рос. юридический журнал. 2016. № 2.

Анализируя правоприменительную деятельность органов внутренних дел, необходимо помнить о следующих моментах.

Во-первых, правоприменение органами внутренних дел выступает значимой частью целостного, системного явления – правоприменения вообще. Выступая частью целого, правоприменение органов внутренних дел обладает свойствами этого целого, испытывает на себе определенное влияние со стороны всех его компонентов и системообразующих связей.

Во-вторых, правоприменительная деятельность органов внутренних дел представляет собой определенную систему с присущими только ей механизмами и закономерностями взаимосвязей, что является свидетельством ее относительно самостоятельной природы.

В-третьих, надо иметь в виду, что в правоприменении органами внутренних дел проявляется не только роль их государственно-властной деятельности в осуществлении права, но и роль права в реализации ими соответствующих властных функций государства¹.

В орбиту правоприменительной деятельности органов внутренних дел вовлекаются различные подразделения. При этом им приходится принимать решения по применению норм административного права и административного процесса, уголовного права и уголовного процесса, норм иных административных актов, вызванных управленческим циклом решений.

Характерные свойства правоприменительной деятельности органов внутренних дел, обуславливаются той спецификой, которая привносится в них в силу особенностей задач, компетенции, структуры и т.д. Она заключается в следующем:

1. Говоря о государственной властности, как свойстве правоприменения органов внутренних дел, следует иметь в виду следующие моменты. Во-первых, что это одновременно и сущностное и содержательное свойство; во-вторых, проявляется практически во всех правоприменительных действиях, а, следовательно, и во всех его свойствах; в-третьих, в нем отражаются воля и интересы законодателя, правоприменителя и других участников правоотношения; в-четвертых, ее составляющими являются государственно-властный характер применяемой нормы права.

Имея в виду последнее обстоятельство, важно определиться в доле каждой из правовых норм в «слагаемом». Конечно, определяющим для всех участников правоприменения является государственно-властное содержание применяемой правовой нормы. Несмотря на то, что она регулирует поведение сторон, ее властность распространяется и на

¹ Рагимов А.Т. Юрисдикционное правоприменение в системе правовой деятельности ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 67.

правоприменителя, поскольку с момента возникновения правоотношения он становится обязанным применять соответствующую правовую норму.

Поскольку нормы, применяемые органами внутренних дел главным образом устанавливаются иными компетентными субъектами, то непосредственными адресатами этих норм являются правоприменители, а уже через них они приобретают обязательную силу и для других лиц. Для органов внутренних дел такие нормы издаются законодателем, но в некоторых случаях они сами создают аналогичные нормы. Это особенно касается их дисциплинарной юрисдикции, а порой и самого правоприменения.

2. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел является подзаконной деятельностью. Она должна осуществляться на основе норм права в пределах установленных законом полномочий компетентного органа. Это деятельность, которая вытекает из необходимости исполнения законов, их проведения в жизнь, не заменяющая и не подменяющая, а развивающая требования законов. Правоприменение приближает нормативно-правовое регулирование к конкретным субъектам права и реальной обстановке. Это выражается в том, что с одной стороны, обеспечивается воплощение в жизнь сути применяемой нормы права, а с другой – осуществляется привязка к ней иных правовых норм различных отраслей права.

3. Важным свойством содержания правоприменения органами внутренних дел является его индивидуально-конкретный характер, то, что оно всегда имеет персональных адресатов, которые называются в правоприменительном акте по имени. Правоприменительный акт конкретизирует норму права применительно к индивидуальным ситуациям, отношениям таким образом, что права и обязанности адресатов в нем определяются точно и определенно.

4. Правоприменение органов внутренних дел является обязательным для всех адресатов. Обязательным является не только результат – правоприменительный акт, но и все иные решения. Специфической особенностью правоприменения органов внутренних дел является и то, что для усиления обязательности своих решений они могут использовать различные правовые средства: предупреждение, контроль, предостережение и т.д. Кроме того, правоприменительный акт органов внутренних дел носит обязывающий характер не только для его адресатов, но и для других субъектов, которые призваны исполнять его или так или иначе учитывать его юридическое значение.

5. Правоприменение органами внутренних дел обеспечивается возможностью применения государственного принуждения. Характерным для них является то, что они представляют часть самого аппарата, который олицетворяет государственное принуждение. Они в этой связи наделены определенными полномочиями для того, чтобы, используя по

необходимости принудительные средства от имени государства, обеспечить применение права и реализацию индивидуально-правовых предписаний. Кроме того, данный момент важен и психологически: очевидность принудительной силы органов внутренних дел играет предупреждающую роль при мотивации и выборе варианта поведения.

6. Правоприменение органами внутренних дел происходит, как правило, по одностороннему волеизъявлению компетентного субъекта, хотя он может и не выступать инициатором разрешения юридического дела. Здесь важно не смешивать два явления: односторонность волеизъявления и проявление инициативы. Инициатива по применению права может исходить как от правоприменителя, так и от других лиц. В то время как односторонность волеизъявления предполагает, что решение дела и применение правовой нормы зависят лишь только от правоприменителя.

7. Правоприменение органов внутренних дел обладает определенным волевым содержанием, является волевой деятельностью. Путем согласования и взаимодействия множества волей разрешается юридическое дело. Это происходит при активной воле правоприменителя. Здесь очень важно добиться согласования воли законодателя, правоприменителя и участников регулируемых отношений. Это довольно сложный процесс, который зависит не только от усилий правоприменителя, но и от того, насколько соответствует воля, выраженная в правовых нормах, требованиям объективной действительности¹. В органах внутренних дел данный момент протекает несколько специфично, как бы усеченно. Это обуславливается несколькими моментами. Во-первых, дела решаются в основном единолично, во-вторых, сроки разрешения дела ограничены, в-третьих, активное влияние на правоприменительную деятельность оказывают уставные отношения, в-четвертых, зачастую сказывается чрезмерная служебная зависимость компетентных лиц. Конечно, все эти обстоятельства в совокупности нередко приводят к негативным последствиям, к игнорированию законных интересов участников правоприменения путем волевого нажима со стороны должностного лица.

Профессор В.В. Лазарев обратил особое внимание на особенности правоприменительной и праворазъяснительной деятельности в практической работе органов внутренних дел, поскольку они обнаруживаются, начиная с объектов и субъектов, вовлеченных в правоприменительный процесс.

Во-первых, объектом правоприменения являются общественные отношения, составляющие определенную часть правопорядка, которые обеспечивают органы внутренних дел.

¹ Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 14, 15.

Во-вторых, субъектами правоприменительного процесса являются компетентные органы внутренних дел и их должностные лица. Не все работники органов внутренних дел имеют право осуществлять правоприменительную деятельность (работники информационно-аналитической группы, секретариата, хозяйственного и финансового отделов и т.д. такого права не имеют), а у других – эти полномочия носят ограниченный характер (командиры взводов ППС, преподаватели ведомственных учебных заведений МВД и др.); одни осуществляют ее в связи с управленческой деятельностью (министры, начальники УВД, командиры строевых подразделений и т.д.); другие – фактически заняты лишь правоприменительной деятельностью, реализуя юрисдикционную ее форму. К таковым относятся дознаватели, участковые уполномоченные и другие.

В-третьих, эта деятельность осуществляется в диапазоне определенного круга задач (защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие преступлений и административных правонарушений; обеспечение правопорядка в общественных местах и безопасности дорожного движения и т.д.).

В-четвертых, органы внутренних дел могут осуществлять правоприменительную деятельность и в экстремальных ситуациях, связанных с массовыми беспорядками, землетрясениями, эпидемиями и т.п., в период проведения различных массовых мероприятий при непосредственном соприкосновении с большой массой людей.

В-пятых, правоприменение органов внутренних дел осуществляется в строгой процессуальной форме, в рамках специальных процедур и в границах, закрепленных правовыми нормами дозволений и запретов.

Сущность правоприменительной деятельности органов внутренних дел, проявляется в его содержательных свойствах. Основываясь на сущностной характеристике данной деятельности, ее содержание правомерно рассмотреть в статике и динамике. Такой подход позволяет видеть правоприменение в двух измерениях: как процесс (динамика) и как результат (статика). Это особенно важно для анализа правоприменительной деятельности различных субъектов. Так, например, только с этих позиций появляется возможность определения роли органов внутренних дел среди других субъектов, применяющих право.

Действительно, правоприменение зачастую выступает в виде последовательно сменяющихся форм и методов совместной деятельности различных структурных звеньев одного органа или же нескольких органов, объединенных единой целевой функцией¹. Поэтому только в динамике,

¹ Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989. С. 19.

помимо статической характеристики, можно проследить и ограничить, например, границы правоприменительной деятельности разных субъектов.

Правоприменительную деятельность органов внутренних дел можно представить в качестве определенного логического процесса, объединяющего относительно обособленные группы правоприменительных действий и выражающих развертывание сущности правоприменения. В связи с однородностью совершаемых действий, преследуемых при этом целей, а также определенной обособленности их во времени, различают стадии процесса применения права. Основные стадии выражают логику применения права – те основные моменты, которые отражают и его социально-юридические функции, и его организующее, творческое содержание¹.

В качестве таковых, как было рассмотрено ранее, выделяют три стадии:

1. Установление фактических обстоятельств дела;
2. Установление юридической основы дела;
3. Решение дела².

Именно эти стадии и образуют содержание правоприменения как реального логического процесса. Завершенность процесса правоприменения принятием решения свидетельствует одновременно о том, что действие правоприменения этим исчерпывается. Вся последующая деятельность, связанная с организацией исполнения правоприменительного акта и контроля, протекает под воздействием, во-первых, той воли, которая уже нашла отражение в самом решении и во-вторых, воли специально уполномоченных на организацию исполнения правоприменительного решения органов.

Особенности правоприменительной деятельности органов внутренних дел определены общими задачами и функциями, способами, методами и средствами ее осуществления, а также условиями процесса и составом ее участников, объемом и содержанием правоохранительных, оперативно-процедурных действий, осуществляемых ведущим субъектом.

Вся правоприменительная деятельность органов внутренних дел отвечает требованиям системы, поскольку сама является таковой. Данный факт дает возможность более глубоко проникать в процессы ее развития, успешнее применять системные методы для ее изучения.

Целью правоприменительной деятельности органов внутренних дел является обеспечение реализации норм права. Цели, задачи, функции и формы составляют единую цепь, которая характеризует содержание любой деятельности, в том числе и правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 192.

² Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 39.

Основными направлениями деятельности полиции, согласно ФЗ «О полиции» являются:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной детективной (сыскной) деятельности;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.
- участие в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности при наличии соответствующего решения Президента РФ.

В этой связи все направления правоприменения, реализующиеся посредством исполнения обязанностей можно разделить на несколько групп: профилактические, связанные с выявлением причин преступлений и административных правонарушений, условий, способствующих их совершению, принятию мер по их устранению и т.п.; надзорные обязанности, заключающиеся в исполнении функции государственной легализации либо запрета отдельных видов деятельности; регистрационные обязанности, обусловленные потребностью фиксации, документального закрепления различного рода фактов и событий; обеспечительные, заключающиеся в создании или сохранении для стабильной реализации гражданами своих прав и свобод, нормального функционирования государственных органов и общественных организаций; процессуально-следственные и оперативно-разыскные; обязанности по защите прав и свобод граждан¹.

Отсюда возникает возможность сформулировать задачи и правоприменительной деятельности органов внутренних дел. К таким задачам представляется возможным отнести: а) обеспечение реализации правовых норм тогда, когда другие формы реализации не способны

¹ Майорова С.А. Обязанности и права полиции и ее сотрудников: учебное пособие. Н. Новгород, 2016. С. 10–24.

осуществить свои задачи или недостаточно полно их достигают; б) определение ответственности субъекта, нарушившего правовые нормы¹; в) обеспечение верховенства правового закона в правореализационных процессах самой правоприменительной деятельности.

Выяснение задач правоприменительной деятельности позволяет перейти к изучению функций. Каждой из функций органов внутренних дел присуща обособленность, однородность и определенная направленность действия. Т.Н. Радько рассматривает функции правоприменения в нескольких плоскостях. Он выделяет социально-политическую и социально-юридическую функции. Социально-юридическая же в свою очередь, подразделяется на регулятивную и правоохранительную².

Вопрос о функциях и формах правоприменительной деятельности органов внутренних дел, связан с определенными трудностями, которые проистекают от недостаточной изученности вопроса и гибкости границ между формами, средствами и способами осуществления изучаемой деятельности органов внутренних дел. Однако, бесспорно, что функции предопределяются практикой, запросами изменяющихся жизненных условий.

Применяя право, органы внутренних дел выполняют две основные функции:

- организация выполнения предписаний правовых норм, позитивного регулирования с помощью индивидуальных актов (исполнительно-распорядительная деятельность) в процессе охраны общественного порядка (правоохранительная деятельность).
- охраны прав от нарушений путем борьбы с преступлениями и проступками, охраны общественного порядка (правоохранительная деятельность).

Как внешние, так и внутренние функции правоприменительной деятельности органов внутренних дел связаны с организационной управленческой деятельностью, направлены на охрану общественного порядка, то есть на защиту правовых норм, регулирующих эти отношения, связаны с деятельностью по непосредственному разрешению дела, то есть с юридической деятельностью. Доминирующее воздействие на правоприменительную деятельность органов внутренних дел оказывают и функции права. Отсюда, функциями правоприменительной деятельности органов внутренних дел, являются: правообеспечительная, индивидуального (казуального) правового регулирования, а также функция контрольно-исполнительской деятельности, то есть обеспечение верховенства права в своей правоприменительной деятельности.

¹ Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие. М., 1989. С. 12.

² Радько Т.Н. Социальные функции советского права. Волгоград, 1970. С. 23–74.

Правообеспечительная функция всегда связана с организацией исполнения предписаний правовых норм, «позитивного регулирования с помощью индивидуальных актов (исполнительно-распорядительная деятельность) в процессе охраны общественного порядка, оказания социальных услуг»¹, подчеркивает Н.Л. Гранат. Эта функция всегда направлена на обеспечение юрисдикционной правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Мы придерживаемся терминологии С.С. Алексеева, И.Я. Дюрягина, В.В. Лазарева, как наиболее удачно выражающих сущность этих функций. Исходя из того, что правоприменительная деятельность органов внутренних дел направлена на выполнение определенных задач, то каждой задаче соответствует конкретная функция.

Таким образом, можно предположить, что задаче реализации правовых норм соответствует функция осуществления личной безопасности граждан и охраны общественного порядка, то есть исполнительно-распорядительная функция. Задаче определения ответственности субъекта – правонарушителя – функция индивидуального (правоохранительного) регулирования. Наконец, задаче обеспечения верховенства правового закона в правоприменительной деятельности органов внутренних дел соответствует функция, связанная с контрольно-исполнительской деятельностью (осуществления верховенства права) органов и должностных лиц, осуществляющих правоприменение.

Емкое определение правообеспечительной функции предложил А.А. Максуров. Согласно его точке зрения, «Правообеспечительная функция заключается в создании определенных условий, предпосылок, способов и средств, способных обеспечить нормальное функционирование общественных отношений, достижение соответствующих целей, осуществление требований права»².

Правообеспечительная функция – это применение правовых норм с целью их реализации, их воплощение в реальное поведение субъектов. Здесь соблюдение, исполнение и использование правовых норм становятся непосредственными формами реализации права, а правоприменительная деятельность выступает и как форма реализации права и как способ организации ее осуществления.

Функция индивидуального (правоохранительного, казуального правового регулирования) заключается в том, что посредством применения права осуществляется реакция компетентного органа на правонарушителя, то есть здесь осуществляется индивидуальное регулирование возникших

¹ Гранат Н.Л. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. С. 30.

² Максуров А.А. Технология принудительного исполнения актов юрисдикционных органов. «ЭкООнис», 2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

отношений. Так, работники ГИБДД, штрафуя водителя автотранспорта за превышение скорости, тем самым осуществляют функцию индивидуального правового регулирования.

Функция обеспечения верховенства закона в правоприменительной деятельности органов внутренних дел связана с принципом законности государства. Обеспечение верховенства закона выступает обязательным условием соблюдения полицией прав человека, поскольку оно устанавливает и ограничивает функции и полномочия полиции, диктует нормы, регламентирующие профессиональное поведение, а также определяет место и роль полиции в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в целом¹. Действующее федеральное законодательство в своих нормах содержит ряд оснований ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, адресатами которых зачастую являются именно сотрудники органов внутренних дел. Несмотря на свою значимость для общества такие законы, одновременно несут в себе опасность злоупотреблений ими. В соответствии со ст. 15 Конституции «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Однако, зачастую ведомственные нормативные акты, в том числе регламентирующие процедуры применения ограничений прав человека в деятельности органов внутренних дел остаются «закрытыми», а, в ряде случаев, правоприменители в условиях правовой двусмысленности или неопределенности принимают самостоятельные решения.

В этой связи, одной из форм реализации функции обеспечения верховенства закона выступает превентивный ведомственный контроль со стороны компетентных органов и должностных лиц органов внутренних дел за всеми видами правоприменительной деятельности подчиненных. То же самое можно сказать и о служебной проверке, проводимой по конкретному факту правоприменения или по негативным данным о правоприменительной практике органа или должностного лица органов внутренних дел.

Контрольная функция – это, прежде всего, и, главным образом, управленческая функция. Мы имеем дело со сложным юридическим понятием, которое несет в себе черты управленческой и правореализационной деятельности государства. Поэтому, можно сказать, что содержание контрольной функции в данном случае имеет место, но является лишь частью деятельности, направленной на обеспечение верховенства права при применении норм права органами внутренних дел. Усилия, направленные на обеспечение верховенства права, прежде всего

¹ Параносенков П.М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 57–59.

продиктованы преимущественно правореализационным характером правоприменительной деятельности. Контрольная функция предполагает анализ деятельности различных подразделений органов внутренних дел, наблюдение за работой исполнителей, обобщение результатов их работы, своевременное оказание им помощи и устранение выявленных недостатков.

Нередко можно услышать о наличии в правоприменительной деятельности органов внутренних дел оценочной функции. Безусловно, во всех стадиях работы происходит непрерывный процесс оценочной работы. Однако, ее целевое назначение – осуществление правоприменительных функций – правообеспечительной, правоохранительной и достижения верховенства права.

Исходя из этих функций, можно выявить формы правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

В юридической литературе существует много разнообразных подходов к данной проблеме, в то же время для большинства теоретиков наиболее приемлемым является выделение оперативно-исполнительной (правореализационной) и правоохранительной (юрисдикционной) формы правоприменения. Данные формы основываются на характере и содержании функций правоприменительной деятельности органов внутренних дел. При этом правоприменитель решает две задачи – организует выполнение правовых норм (оперативно-исполнительная деятельность) и охраняет право от нарушений (юрисдикционная деятельность). Впервые это было обосновано в работах И.С. Самощенко¹.

Целью правоохранительной деятельности является «контроль за соответствием поведения, деятельности субъектов права юридическим предписаниям, за ее правомерностью, а в случае правонарушения – принятие соответствующих мер для восстановления нарушенного правопорядка, применение государственного принуждения к правонарушителям, обеспечение исполнения назначенной меры наказания, (взыскания), создания условий, предупреждающих правонарушения»².

Правоохранительная форма реализует функцию индивидуального правового регулирования. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел в правоохранительной форме наблюдается при восстановлении нарушенного права, а также при использовании принуждения к участникам возникших таких общественных отношений,

¹ Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 94–109.

² Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1991. С. 30.

наличие которых не совпадает с установленными нормами правоотношений¹.

Правоохранительная деятельность представляет собой «деятельность компетентных органов по охране норм права от каких бы то ни было нарушений, решение дел о правонарушениях, применение правовых санкций или отказ от их применения, а также принятие специальных мер по предупреждению нарушений в будущем»².

Характерной чертой правореализационной формы является направленность на организацию осуществления правовых норм. Точнее, она обеспечивает реализацию правообеспечительной функции правоприменительной деятельности. Содержание этой деятельности, фактически, как бы включает в себя часть стадий правоприменительной деятельности. В этом проявляется логическая закономерность перехода одной формы в другую, а также то, что содержание определенных стадий правоприменительной деятельности воплотилось в одну из форм правоприменительной деятельности, а именно, в правореализационную (или оперативно-исполнительскую)³.

Таким образом, правореализационная форма правоприменительной деятельности органов внутренних дел есть принятие производных решений по конкретному факту, не связанному с правонарушением. Заключается она в ответе на вопрос о том, является ли данный факт основанием для применения определенных норм права. При позитивном его решении органы внутренних дел осуществляют деятельность по обеспечению применения соответствующих норм права с целью принятия по данному факту конкретного решения. Например, при решении кадровых вопросов (принятие на работу, перемещение по должности, присвоение очередного звания, направление на учебу и т.д.) создания нового подразделения органов внутренних дел, допуск работника к источникам информации.

Каждая из рассмотренных форм правоприменительной деятельности органов внутренних дел реализуется в видах.

Рассмотрение видов правоприменительной деятельности органов внутренних дел позволит нам более глубоко изучить, а, следовательно, и конкретизировать содержание ее форм. При вычленении внутри форм видов правоприменительной деятельности за основу мы берем функции, характер и содержание этой деятельности.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. Курс в 2 ч. М., 1982. С. 323; Шеренгин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 4, 8, 11.

² Герасимова Н.П. Установление фактических обстоятельств дела в правоприменительной деятельности (на основе материалов органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 166.

³ Викторов Б.А. Правовые основы деятельности органов внутренних дел. М., 1969. С. 46–51.

Так, существуют следующие виды, в которых может быть представлена оперативно-исполнительская форма: а) правоприменительная деятельность по обеспечению оптимального функционирования органов внутренних дел; б) правоприменительная деятельность, связанная с предупреждением и профилактикой преступлений; в) правоприменительная деятельность по организации кадровой работы и обучению личного состава; г) правоприменительная деятельность, связанная с обеспечением личной и общественной безопасности; д) правоприменительная деятельность в сфере организации дорожного движения; е) организация охраны общественного порядка в экстремальных ситуациях; ж) оказание помощи гражданам и должностным лицам.

Правоохранительная форма правоприменительной деятельности органов внутренних дел также имеет свои виды. К ним можно отнести в частности, деятельность, связанную с рассмотрением жалоб, заявлений, сообщений граждан, предприятий, организаций и учреждений; возбуждение уголовного дела; задержание в порядке ст. 91 УПК РФ; применение норм административного законодательства и иные виды. При этом необходимо отметить, что каждый из названных видов деятельности обладает статусом самостоятельности.

В процессе правоприменительной деятельности органов внутренних дел чаще всего вырабатываются производные управленческие решения. Их создание обеспечивает «конкретизацию норм права, образование, изменение или прекращение конкретных правонарушений»¹. Выработка и оформление производных решений протекает в форме издания акта применения и осуществляется в пределах правореализационной деятельности. Базируется эта форма на праве органа или должностного лица осуществлять оперативное реагирование на правах самостоятельности и возможности использования ее в пределах правоприменительной деятельности².

Говоря о принципах правоприменительной деятельности органов внутренних дел, предпочтительнее не делить их на основные и не основные.

Сомнительна и их дифференциация на общие и специальные группы³, когда речь идет об одной отрасли права, или о конкретном направлении деятельности функциональной структуры отраслевой системы государства. К таковым относятся все конституционные принципы, исходящие из правовых норм основного закона.

В то же время все они подчинены всеобщим принципам методологического характера, применяемых любой наукой и для любого объекта ис-

¹ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1973. С. 13.

² Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1991. С. 32–33.

³ Карташов В.Н. Применение права. Ярославль, 1980. С. 10–11.

следования: принцип объективности рассмотрения; всесторонности и полноты исследования; социальной справедливости и другие общенаучные принципы.

Необходимо отметить, что все принципы правоприменительной деятельности органов внутренних дел должны соответствовать общечеловеческим ценностям и демократической сущности правоприменительного процесса. Вся система принципов обусловлена требованиями, выдвинутыми практикой и осмысленных наукой, необходимость каждого из которых ею доказана. Кроме того, характерной особенностью принципов деятельности органов внутренних дел выступает их нормативная определенность. В теории четко определены требования к самим принципам: а) непротиворечивость принципов, входящих в единую систему; б) способствование каждого принципа полному и достоверному отражению информации; в) «независимость», состоятельность каждого принципа в отдельности от других.

На основе общих свойств принципов можно определить понятие принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел. На наш взгляд под принципами правоприменительной деятельности органов внутренних дел следует понимать закрепленные в законе основополагающие правила, которые определяют содержание, формы и методы правоприменительной деятельности и обеспечивают достижение ею задач по охране законных интересов граждан и обеспечению личной и общественной безопасности.

В ФЗ «О полиции» законодатель предложил свою систему принципов. В качестве первого принципа упомянут принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип непосредственно вытекает из требований норм как целого ряда международных актов, так и Конституции Российской Федерации, будучи закрепленным в статье второй, где сказано, что именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства и органов внутренних дел, как одного из органов государства. Вся правоприменительная деятельность органов внутренних дел, равно как вообще их создание и функционирование, ориентировано на защиту прав и свобод человека. Служение не только государству, а прежде всего конкретному человеку, предопределяет смысл и содержание этой деятельности. Вместе с тем, правоприменение зачастую сопряжено с применением норм уголовного, административного, уголовно-процессуального права, которые предусматривают принуждение. В этой связи особенно важно, чтобы были гарантированы права и свободы граждан.

Следующий принцип – это принцип законности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, который также конкретно закреплен и гарантирован Конституцией Российской. Вся деятельность ор-

ганов внутренних дел основана на строгом соблюдении законности и осуществляет свои функции только в соответствии с законом.

Понятие законности было разработано еще Н.Г. Александровым, который под таковой понимает неуклонное и точное соблюдение норм права всеми субъектами общественных отношений¹. Наиболее полно отражает содержание законности определение, предложенное В.С. Афанасьевым, как принципа, метода и режима строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений².

Комплексное представление о принципе законности можно получить, изучая стадии правоприменительной деятельности органов внутренних дел. На первоначальной стадии, при установлении фактических обстоятельств дела, принцип законности проявляет себя и при осмотре места происшествия, и при опросе очевидцев, которые производятся в строгом соответствии с требованиями норм процессуального права. Так, например, если осмотр места происшествия был произведен без участия двух понятых, то он будет признан незаконным, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Законность необходима на всем протяжении правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Некоторые авторы отмечают, что законность является основополагающим свойством системы и всего процесса правоприменения, она выступает как принцип, метод и режим его осуществления и обеспечивает единство законодательства и правоприменительной практики³.

В правоприменительной деятельности работников органов внутренних дел принцип законности имеет и профессиональное значение. Так, соблюдение и исполнение требований правовых норм обеспечивает эффективность и качество работы каждого органа и сотрудника. Точное соблюдение требований уголовно-процессуального закона, например, в части определения относимости, допустимости и безупречности процессуальной формы каждого из доказательств обеспечивает всестороннее расследование уголовного дела и реализацию принципа законности в расследовании⁴. Необходимо уметь анализировать жизненную ситуацию, выделять в ней юридически значимые признаки, выбирать нужную норму права, осуществлять ее толкование, готовить правоприменительный акт и т.п.⁵

¹ Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1981. С. 106–107, 147.

² Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности: учебное пособие. М., 1993; Теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 297.

³ Левченко И.П. Применение права как система государственно-властной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 6.

⁴ Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. М., 1988. С. 59.

⁵ Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.

Законность в деятельности органов внутренних дел имеет ту же структуру, что и законность в деятельности любых иных государственных органов и предполагает верховенство закона, реальность законности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности¹.

Большую опасность для общества представляют нарушения законности лицами, которых государство облекло полномочием применять принудительные меры. Такие нарушения недопустимы, поскольку влекут негативное отношение к представителям власти, подрывают веру в справедливость, обесценивают законодательство.

Проявление законности в деятельности органов внутренних дел трехаспектно. Во-первых, все сотрудники органов внутренних дел обязаны соблюдать действующее законодательство. Во-вторых, соответствовать закону должны все правоприменительные акты, принимаемые в органах внутренних дел. В-третьих, само создание и функционирование органов внутренних дел направлено на восстановление закона.

Следующий принцип – это принцип беспристрастности. Во многом данный принцип перекликается с объективностью, а также самым тесным образом связан с принципами соблюдения и уважения прав и свобод человека и законности. Исходя из того положения, что основным направлением деятельности выступает защита прав и свобод человека, то эта защита должна осуществляться безотносительно языка, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, а также других обстоятельств. При этом органы внутренних дел в своей деятельности не могут не учитывать национальные обычаи и традиции граждан, культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций.

В неразрывной связи с принципом законности находится и принцип открытости и публичности, который в правоприменительной деятельности органов внутренних дел обозначает более широкое, активное участие в нем заинтересованных сторон, расширение их прав, обеспечение доступа средств массовой информации к работе органов внутренних дел. Сочетание принципов законности с принципом открытости и публичности при осуществлении правоприменительной деятельности позволяет избежать злоупотреблений властью, сосредоточенной в «руках» органов внутренних дел. Игнорирование этого принципа ведет к нарушению законности, выступающей основой социальной справедливости. Вместе с тем, необходимо отметить, что на различных стадиях открытость и публичность имеет свои границы и источники информации. Так, например, УПК РФ в ч. 4 ст. 96 предусматривает возможность не уведомлять о задержании гражда-

¹ Чапчиков С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный). М.: «Юстицинформ», 2012.

нина, если его задержание необходимо сохранить в тайне. Именно открытость и публичность органов внутренних дел позволяет сформировать адекватное мнение о них у населения, позволяет оценивать все аспекты правоприменительной деятельности.

Необходимо отметить, что именно из принципа открытости и публичности вытекает принцип общественного доверия и поддержки граждан. Данный принцип является относительной новеллой законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел. Толчком к нормативному закреплению этого принципа послужила концепция нового видения места и роли органов внутренних дел во взаимоотношениях с гражданами, получившая свое развитие в первом десятилетии нового века. Органы внутренних дел стали мыслиться не как репрессивная, а как социально ориентированная структура. Действительно, невозможно добиться доверия и поддержки в случае, если деятельность не является «прозрачной». Данный принцип предполагает, что в случае совершения нарушения права со стороны органов внутренних дел, нарушенное право будет восстановлено, принесены официальные извинения. Именно общественное доверие на современном этапе стало выступать главным, законодательно закрепленным критерием оценки деятельности органов внутренних дел. Открытость и публичность предполагает, в том числе, и общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел. Однако, не смотря на возрастающую роль широкой общественности в деятельности органов внутренних дел, не допустимо вмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность, в производство по делам об административных правонарушениях. В то же время необходимо отметить, что общественное мнение о деятельности органов внутренних дел формируется под воздействием разнообразных факторов, поэтому, являясь основным критерием эффективности, оно не должно быть единственным.

Принцип взаимодействия и сотрудничества органов внутренних дел с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами является организационным принципом, реализация которого позволяет экономить административные ресурсы и эффективно функционировать в окружающей среде, причем не только на территории России, но и за ее пределами. Именно совместное участие органов внутренних дел и иных государственных органов и институтов гражданского общества в решении конкретных правоохранительных задач позволяет в полном объеме обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Принцип взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами находит свое нормативное закрепление в целом ряде ведомственных и межведомственных норматив-

но-правовых актов¹. Процесс обретения нового статуса полиции, связанный с проводимыми реформами в системе МВД России, и превращения ее в действенный орган защиты интересов граждан не просто нормативно закрепил в качестве одного из основных начал взаимодействие органов внутренних дел с иными институтами гражданского общества, но и обозначил вопрос «совершенствования путей укрепления взаимоотношений органов внутренних дел и общества»².

Принцип использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем обусловлен динамичным развитием как общества в целом, так и преступности. В современных условиях просто невозможно противодействовать терроризму, экстремизму и другим формам организованной преступности без использования передовых научных технологий, более того, деятельность, построенная не на научной основе, является затратной и мало эффективной, изначально обреченной на неудачу. Достижения науки и техники необходимо использовать не только на всех стадиях правоприменительной деятельности, но и при ее внутриорганизационном обеспечении³.

¹ См.: например О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма [Электронный ресурс]: Приказ Минюста России/МВД России/ФСБ России от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России/Министерства здравоохранения и социального развития Рос. Федерации от 18 октября 2010 г. № 737/900. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службой [Электронный ресурс] (Москва, 13 октября 2010 г. № 1/8656/ММВ-27-4/11). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений [Электронный ресурс]: Приказ МВД России/Федеральной налоговой службы от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Беляева О.В. Российская полиция и гражданское общество // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2016. № 19-1. С. 86–93.

³ Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Необходимо отметить, что принципы деятельности органов внутренних дел – это не только те положения, которые прямо указаны в законодательстве, но и те, которые вытекают из него путем толкования, а также те, которые обусловлены существующими общественными отношениями. Так, в деятельности органов государства, в силу многонациональности нашей страны, важное место занимает национальная политика, что не смогло не отразиться и на правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Так, органы внутренних дел являются непосредственными участниками разрешения межнациональных конфликтов на территории России.

Значимое место в правоприменительной деятельности органов внутренних дел занимают отраслевые принципы, свойственные уголовному и административному праву, административному и уголовному судопроизводству.

Так, одним из принципов уголовного судопроизводства является принцип презумпции невиновности, в то же время он является и принципом правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Игнорирование принципа презумпции невиновности противоречило бы не только уголовно-процессуальному законодательству, но и ст. 49 Конституции Российской Федерации.

Важным принципом правоприменительной деятельности выступает принцип гуманизма, заключающийся в неприменении видов обращения и наказания, унижающих человеческое достоинство и причиняющих физические страдания.

Принципами правоприменительной деятельности органов внутренних дел являются оперативность и экономность. Данные принципы вытекают непосредственно из задач правоприменительной деятельности органов внутренних дел и свойственны любой управленческой деятельности.

Принцип оперативности в правоприменительной деятельности предполагает не просто принятие решения в определенные законом сроки, но принятие его в максимально короткие сроки в рамках, установленных законодательством. В юридической литературе принцип оперативности определяется как «быстрое разрешение управленческих дел, направленных на реализацию прав граждан и юридических лиц»¹.

В свою очередь принцип экономичности предполагает осуществление правоприменительной деятельности с минимально возможными затратами. Как представляется, что именно данный принцип законодатель попытался воплотить в УПК РФ в главе 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Принцип экономичности правоприменительной деятельности со-

¹ Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 44–47.

стоит в разработке, создании и практической реализации таких способов и средств осуществления этой деятельности, которые позволяют субъектам правоприменения, уменьшая затраты, избежать потерь эффективности или хотя бы минимизировать их.

Довольно заметное место в системе принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел занимает принцип социальной справедливости, который в последнее время приобретает особую актуальность в связи с реформированием всего государственного механизма. Более того, вся правоприменительная деятельность должна быть направлена, прежде всего, на искоренение фактов нарушения социальной справедливости. И отсутствие социальной справедливости дискредитирует всю правоприменительную деятельность, осуществляемую органами внутренних дел, ведет к падению престижа. В современных условиях социального расслоения и дисгармонии в обществе принцип социальной справедливости приобретает особую актуальность. Обеспечение социальной справедливости, вместе с тем, является в то же время и целью правоприменительной деятельности.

Рассмотрение принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел хотелось бы завершить рассмотрением принципа всесторонности, полноты и объективности исследования фактических обстоятельств дела, которые неслучайно закреплены законодательно. Всесторонность, полнота и объективность заключаются в выяснении абсолютно всех обстоятельств дела и направлены на достижение объективной истины по делу.

Необходимость и важность правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, со всей остротой ставит вопросы о методах, способах и средствах ее осуществления. Какие это должны быть методы? Чем определяется их природа и сущность? Почему и при каких условиях эти методы приводят к желаемому результату? И почему, казалось бы, абсолютно правильные методы при реальном их применении желаемого результата не дают?

Роль метода в правоприменительной деятельности трудно переоценить. От правильного выбора и применения метода зачастую зависит успех всей деятельности. Однако, метод сам по себе, не предопределяет полностью успеха деятельности. Важно умение его правильно применить. Следовательно, задача состоит в том, чтобы научиться правильно выбирать и применять конкретный метод в конкретной ситуации.

Метод – это всегда набор определенных способов и средств для достижения определенной цели¹.

¹ Человек и правоохранительная деятельность / Под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2000. С. 60.

Говоря языком Гегеля, метод «поставлен как орудие, как некоторое стоящее на субъективной стороне средство, через которое оно соотносится с объектом»¹.

Что касается методов, то при их изучении следует исходить из форм и принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Анализ правоприменительной деятельности показывает, что при ее осуществлении ведущая роль принадлежит методам убеждения и принуждения.

Отправные положения убеждения и принуждения, как методов государственного управления обществом были сформулированы Л.Л. Поповым.

Социальное назначение и эффективность методов:

а) Обусловлены общими социально-экономическими закономерностями развития общества;

б) Определяется их содержанием и направленностью, которые должны находиться в единстве, соответствии, взаимосвязи и взаимодействии с социальной средой;

в) Зависят от того, насколько правильно, социально адекватно эти методы отражают требования жизни, экономические потребности развития общества;

г) Связаны с их обратным влиянием на социальную действительность, на общественные отношения, их возникновение, совершенствование, охрану².

Говоря о принуждении, необходимо отметить, что при осуществлении правоприменительной деятельности оно носит правовой характер, поскольку применяется в строгом соответствии с законом, действующими нормами права, в целях обеспечения личной безопасности граждан и сохранения социального компромисса и содержание метода принуждения изменяется в зависимости от требований существующей действительности.

Представляется обоснованной точка зрения А.И. Адмираловой, что органы внутренних дел в современные условия стали субъектом предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел как физическим, так и юридическим лицам. В этой связи принуждение является важным, однако далеко не единственным методом воздействия со стороны полиции на общественные отношения³.

Принуждение от убеждения отличается своими специфическими признаками, к которым можно отнести, прежде всего, волевой характер

¹ Гегель Г. Сочинения. М., 1934. Т. 6. С. 299.

² Попов Л.Л. Проблемы повышения эффективности административно-правовых санкций: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1976. С. 27.

³ Адмиралова И.А. Административная деятельность полиции и обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 550–558.

достижения поставленной задачи, целевое назначение, ограничение сферы принуждения.

Под методом убеждения понимается система мер нравственного характера, регламентируемая нормами морали и нацеленная на обеспечение должного поведения субъектов или заданного состояния в механизме общественных отношений. Система метода принуждения нацелена на ту же цель, однако, регламентируется нормами права и осуществляется потому на основе государственно-властных велений государственными органами, должностными лицами и общественными организациями¹.

Убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами воспитательного характера². На практике метод убеждения проявляется в воспитании, разъяснении, обучении, инструктировании, поощрении, предупреждении.

Р.Х. Макуев, рассматривая методы убеждения и принуждения, обращает внимание на следующие моменты: а) в силу необходимости осуществления реальной демократизации общества метод убеждения превагирует над методом принуждения; б) в практической реализации метода убеждения и принуждения должно быть обеспечено гармоничное их сочетание, такое, которое гарантировало бы наиболее эффективный результат; в) в процессе постоянного развития форм и методов правоприменительной деятельности, обогащаются методы убеждения и отмирают методы принуждения³.

Результаты, полученные в ходе осуществления задач и функций правоприменительной деятельности, фиксируются в правоприменительных актах, которые в свою очередь, являются важными элементами правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Классификация правоприменительных актов сложна, однако на ней имеет смысл остановиться подробнее, поскольку без учета эффективности правоприменительных актов невозможно оценить результаты эффективности всей правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

В литературе существует следующая классификация всех правоприменительных актов: а) в зависимости от субъектов, осуществляющих применение права: акты органов государственной власти, исполнительно-распорядительных органов, органов юрисдикции, органов материально-технического обеспечения государственной системы, общественных объединений и организаций; б) по государственно-функциональным или структурно-отраслевым основаниям: акты в области обеспечения обще-

¹ Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций. М., 1980. С. 17, 22.

² Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 170.

³ Макуев Р.Х. Правоприменительная деятельность милиции: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 182–183.

ственной безопасности и надлежащего правопорядка, в области национальной безопасности, в области науки и культуры и т.д.; в) по пространству действия: центральные, региональные и местные; г) по иерархическим действиям в системе государственных органов: отраслевые, межотраслевые; д) по времени действия: постоянные, временные, однократного и длящегося действия; е) по кругу субъектов, на которых распространяется действие актов применения: адресованные группе субъектов, одному субъекту, адресованные гражданину государства или иностранцу, отечественному или иностранному юридическому лицу и т.д.; ж) по своей цели: исполнительно-управленческие и правоохранительные; з) по юридической силе: акты, вступившие в законную силу или получившие окончательное подтверждение, промежуточные акты, подлежащие проверке и контролю, в зависимости от инстанций, в которых они применяются; и) по содержанию предписания: обязывающие, запрещающие, разрешающие, управомочивающие; к) по процедуре принятия: коллегиальные, единоличные; л) по виду применяемых норм: материальные и процессуальные; м) по характеру предписания: императивные и диспозитивные; н) по степени определенности: абсолютно определенные и относительно определенные; о) по порядку вступления в силу: вступающие в силу с момента оглашения, опубликования, ознакомления адресата или же по истечении какого-то времени; п) акты, содержащие полностью совпадающие веления, адресованные различным, но точно указанным в акте субъектам; р) акты, содержащие полностью совпадающие веления, адресованные общим образом определенному кругу субъектов. В то же время данный перечень классификаций не является исчерпывающим¹.

Многие основания общей классификации применимы и к классификации правоприменительных актов органов внутренних дел. Однако, в настоящем исследовании мы не будем углубляться в данный вопрос, поскольку это выходит за его рамки. Нашей же целью является необходимость отразить особенности правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

Правоприменительные акты, оформленные документально позволяют объективно оценить всю предшествующую работу правоприменителя по изучению как фактической, так и юридической основы дела, а также правильность юридической квалификации общественных отношений.

Таким образом, появляется возможность судить о законности деятельности должностных лиц на различных этапах правоприменительного

¹ Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989. С. 36–40; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории. Казань, 1975. С. 21–25; Правоприменение в советском государстве. С. 76–82; Завадская Л.Н. Теоретические вопросы применения права. С. 96–97.

процесса; а во-вторых, оперативно обнаружить допущенные по делу нарушения законности¹.

Акт применения права издается в установленной форме. Как справедливо отмечает О.П. Сауляк, соблюдение формы акта имеет важное практическое значение. Несоблюдение установленных требований к документальному оформлению решения по делу свидетельствует о низком уровне правовой культуры соответствующих должностных лиц².

С учетом признаков правоприменительной деятельности и специфических особенностей практики органов внутренних дел, можно сформулировать определение последней.

Поддаляющее большинство действий работников органов внутренних дел в пределах их функциональных обязанностей связано с применением норм права, ибо они действуют в соответствии с законом и не имеют права выходить за его пределы.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать предварительные выводы:

Основными субъектами правоприменения являются органы внутренних дел. Правоприменительная деятельность, которую они осуществляют, обладает рядом особенностей, о которых говорилось выше.

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел – это государственно-властная деятельность органов и должностных лиц, осуществляемая специфическими методами и средствами в пределах своей компетенции при наличии правообразующего факта, путем перевода общего предписания нормы права на конкретную ситуацию, посредством вынесения индивидуально-конкретных правовых предписаний и обращения их к исполнению или их исполнения.

Специфической особенностью правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, является совмещение в ней правоохраны и управления.

Характерные свойства правоприменительной деятельности обуславливаются спецификой их целей, задач, компетенции и т.д.

¹ Ягофаров Д.А. Оптимальное правоприменительное решение: понятие и сущность. Уфа, 1990. С. 149.

² Сауляк О.П. Нарушения законности в правоприменительной деятельности: понятие, причины и условия возникновения, методы устранения // Следователь. 2001. № 1. С. 37.

ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНАЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

2.1. Понятие и критерии эффективности правоприменительной деятельности

Проблемой определения эффективности различных понятий в юридической литературе посвящено много работ. В разное время в этом направлении работали Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, В.М. Анисимков, Е.Г. Бунов, И.Я. Дюрягин, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, И.В. Левченко, Б.С. Никифоров, А.С. Пашков, И.С. Самощенко, М.Д. Шаргородский, В.Н. Шевченко, А.Н. Шумилов, Л.С. Явич и другие.

В настоящее время в связи с реформированием органов внутренних дел, вопрос об эффективности правоприменительной деятельности в юридической мысли приобрел особую актуальность.

Анализируя работы подавляющего большинства авторов, несложно заметить, что единого ответа на вопрос, что такое «эффективность», каковы ее критерии и структура не существует. Несмотря на некоторую схожесть во взглядах по ряду позиций, связанных с проблемами эффективности, много вопросов остаются спорными. Система критериев эффективности, отвечающая запросам науки и практики так и не сформулирована.

Необходимость изучения эффективности правоприменительной деятельности требует всестороннего и более глубокого раскрытия содержания данной категории. Частое использование понятия «эффективность» для характеристики различных явлений и процессов привело к тому, что в него вкладывается различный смысл.

Как справедливо замечает Ю.Е. Аврутин, эффективность берется как априорно понятная всем точка отсчета для формулирования тех или иных предложений «по совершенствованию»¹.

Исследование теоретических основ оценки эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел предполагает решение трех взаимосвязанных задач. К ним необходимо отнести определение:

- предмета оценки – эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел;
- критериев и показателей оценки эффективности данной деятельности;
- методики (процедуры) оценки.

¹ Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: дис. ...д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 21.

Приступая к рассмотрению понятия «эффективность», необходимо отметить, что оно относится к числу наиболее общих и часто употребляемых характеристик любой сферы человеческой деятельности и находит свое применение в различных областях науки. Оно прочно вошло в словарь политиков, социологов, философов, правоведов и др. Для правильной характеристики понятия «эффективность» представляется необходимым, прежде всего, уточнить его смысл.

В Большой советской энциклопедии, слово «эффективность», происходящее от латинского слова «effektivus» (исполнение, действие), рассматривается как «дающий эффект» или «приводящий к нужным результатам», то есть результативный, действенный.

Профессор А.П. Ипакян отмечает, что «в общем виде эффективность любой деятельности измеряется степенью достижения ее целей»¹.

В современной справочной литературе, мы встречаем: «эффективность» – это отношение полезного результата (эффекта) к какому-то основанию, позволяющее сравнивать данный результат с затратами на него (экономическая эффективность) или с поставленной целью (социальная эффективность)².

А эффективность уголовного закона, например, определяется как достижимость целей уголовно-правового регулирования³.

Рассматривая понятие и признаки эффективности функционирования социальных систем Л.Ш. Берекашвили, отмечает, что «под эффективностью надо понимать выраженную количественно-качественными характеристиками конечных результатов труда и мерой их соответствия произведенным для этого затратам степень достижения целей функционирования систем»⁴.

«Эффективность обычно измеряется либо количеством затрат, необходимых для получения определенного результата, либо результатом, полученным при определенных затратах»⁵.

В самом общем виде эффективность определяется как степень соотношения между целью деятельности и полученными результатами. Так, эффективность управления представляет собой своеобразную меру полез-

¹ Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 7.

² Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник. М., 1997.

³ Кузнецова Н.Ф. Проблемы изучения эффективности уголовно-правовых норм и институтов // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973. С. 38.

⁴ Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел. М., 1981. С. 17–18.

⁵ Акофф Р., Эмери Ф.О. О целеустремленных системах. М., 1974. С. 45; Диневич В.А. Эффективность труда в управлении социальной экономикой: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1974. С. 11.

ности управления с учетом достижения стоящей цели, совершенных затрат, а также полученного результата¹.

В юридической литературе есть ряд работ, посвященных эффективности права и эффективности правовых норм. Эффективность права представляет собой комплексную, многоаспектную проблему, связанная с решением множества методологических, теоретических и практических вопросов. Понятие эффективности права трактуется по-разному: как правильность, обоснованность, целесообразность, результативность юридических норм; их оптимальность; степень реализованности необходимой правовой возможности; степень достижения целей правовых предписаний или отношение между фактически достигнутым результатом и той социальной целью, для достижения которой были приняты эти нормы; фактическая осуществимость целей правовых норм; максимальное использование всех закрепленных в праве средств и способов для полного достижения правовых целей в юридической практике и т.д.²

В коллективной монографии «Эффективность правовых норм», дается следующее определение понятия эффективности правовых норм – это соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты³. Подобной точки зрения придерживаются и другие авторы⁴.

Большинство авторов, изучавших эту проблему, склоняется к определению эффективности правоприменения как степени достижения (реализации) целей, поставленных законодателем перед правовой нормой, уголовным наказанием, правоприменительной деятельностью⁵.

Однако здесь необходимо отметить, что: эффективность правовых норм и эффективность правоприменительной деятельности являются понятиями, которые полностью не совпадают.

¹ Дюрятин И.Я. Право и управление. М., 1981. С. 123.

² Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 32; Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 41; Керимов Д.А. Категории действительности и возможности в праве // Советское государство и право. 1968. № 8. С. 15.

³ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22.

⁴ Кузнецова Н.Ф. Проблемы изучения эффективности уголовно-правовых норм и институтов // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973. С. 38; Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 53; Каминская В.И. Теория советского уголовно-процессуального закона: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 30.

⁵ Злобин Г.А. О методологии изучения эффективности наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. М., 1965. Вып. 1. С. 69; Попов Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций // Демократия и право. 1975. С. 19; Шергин А.П., Саввин М.Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 121.

Несмотря на существование очень тесной взаимосвязи между нормами права и деятельностью по их применению, имеются все основания для их разграничения и дифференцированного изучения их эффективности.

Эффективность нормы и эффективность деятельности по ее применению соотносятся между собой как относительно обособленные величины, необходимые элементы в едином правовом регулировании.

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел выступает в качестве промежуточного звена между нормой права и последствиями ее применения. Все эти компоненты тесно взаимосвязаны, взаимообусловлены и взаимозависимы.

Эффективность нормы – есть ее потенциальные возможности. Эффективность изначально запрограммирована в структуре и в непосредственных целях правовой нормы. Это ее качество как общее, обязательное, постоянное свойство, остается неизменным как в статическом, так и динамическом состоянии до тех пор, пока не изменится или не утратится социальная ценность самой нормы. Эффективность нормы предопределяется целым рядом условий, к числу которых представляется возможным отнести следующие: адекватное определение целей правового регулирования и возможность достижения этих целей посредством правового регулирования. Кроме того, норма должна соответствовать целому ряду макросоциальных условий, а именно, экономическим, политическим, социальным и правовым реалиям. Сама норма должна быть качественной с точки зрения тех требований, которые предъявляются законодательной техникой.

В свою очередь, деятельность всегда предполагает движение, процесс, успех которого зависит не только от качества правовой нормы, но и, главным образом от возможностей, способностей конкретного человека (людей), в данном случае субъекта правоприменения, который является основным компонентом любой правоприменительной системы. Эффективность правоприменительной деятельности заложена, в том числе, в способности субъекта правоприменения верно истолковать норму, выбрать оптимальные методы деятельности и правильно ее применить. Поскольку потенциал правоприменителей различен, то и пределы эффективности правоприменительной деятельности не постоянны, динамичны.

В правоприменительном механизме особую роль играют нормативные предписания закона. Будучи нормативно-правовым актом, исходящим от высшего законотворческого органа власти, закон в юридической форме отражает характерные и наиболее значимые закономерности общественной жизни, общественного развития, и регулирует важнейшие общественные отношения. Закон выступает в качестве политико-юридического опо-

средования и нормативно-обязательного отображения закономерностей социальной деятельности¹.

Нормы закона и практика его применения находятся в органической взаимосвязи, которая характеризуется тем, что «законодательство и деятельность правоприменительных органов можно рассматривать как две взаимодействующие модели: логическую и динамическую (действующую), каждая из которых обеспечивает действие другой»².

Необходимо отметить, что в содержание правоприменительной деятельности, кроме непосредственного использования самой нормы, входит еще установление оснований ее применения, осуществление целого ряда действий, форм, средств и способов, обеспечивающих надлежащую и более продуктивную реализацию нормы. Они также обладают, свойствам эффективности и от правильности их выбора и сочетания зависит эффективность каждого конкретного случая правоприменения.

Исходя из вышеизложенного можно прийти к выводу, что эффективность применения права достигается не только за счет собственных возможностей нормы, а в результате качественного осуществления всего комплекса правоприменительных действий. Если в каком – то звене данной деятельности страдает качество, допускается какие – то изъяны, даже самая хорошая, эффективная норма может не дать нужного эффекта.

Таким образом, представляется необходимым рассматривать эффективность правоприменительной деятельности как некую сумму, складывающуюся из эффективности самих норм и каждого из средств и действий, форм и способов, которые осуществляет правоприменитель в виде указанной деятельности. Однако это не простая сумма слагаемых, а объективный синтез их возможностей, проявляющих себя во взаимосвязи, взаимозависимости.

В этой связи, изучая эффективность правоприменительной деятельности важно знать, какие из слагаемых приносят наибольшие результаты, и какие – наименьшие. Вполне может случиться так, что правоприменительные органы действуют безупречно, но какие – то другие звенья правового регулирования не срабатывают, в итоге планируемый законодателем результат не наступает. Значит, без знания достоинств и недостатков всех элементов, образующих правоприменительную деятельность, невозможно получить объективное представление ни об эффективности правовых предписаний, которые реализуется, ни об эффективности правоприменительной деятельности в целом.

В то же время было бы ошибочным проводить между эффективностью правоприменительной деятельности и эффективностью правовых норм непреходимую грань, абсолютизировать их. Как элементы, состав-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 29.

² Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 82.

ные части единого целого – всего правового регулирования, они находятся во взаимосвязи, в зависимости друг от друга.

Общность данных понятий выражается также в том, что эффективность самой нормы, так и деятельности по ее применению устанавливается на основе анализа и оценки одних и тех же последствий – фактических изменений, происшедших в объекте воздействия вследствие правоприменения. Их объединяет и то, что названные категории имеют по существу одинаковую направленность. На получение максимума общественно полезного результата нацелено, в конечном счете, содержание, как правовых предписаний, так и работы по их реализации. Более того, правовые предписания в ряде случаев так и остались бы просто волей законодателя, отраженной в письменном акте, если бы их не воплощали в жизнь действия правоприменителя.

Справедливой представляется точка зрения авторов, утверждающих, что эффективность – качественно-количественная характеристика явления, в том числе, это относится и к эффективности правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

Это положение может быть принято в качестве отправной точки для дальнейшего исследования намеченных проблем.

Эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел может быть выявлена в ходе общетеоретического и практического анализа.

В проанализированных выше определениях понятия «эффективность» обнаруживаются три необходимых компонента – цель (степень ее достижения), затраты средств, для достижения цели и конечный результат каких-либо действий. Таким образом, отмечает В.Е. Уткин понятие «эффективность» схематично можно представить следующим образом: цель – средства – результат. Именно результат определяет эффективность деятельности¹.

«Цель» – что нужно достичь, «средства» – при помощи чего достигается цель, «результат» – определяет эффективность деятельности (достижение цели).

Цель – главное исходное понятие, характеризующее направленность деятельности. Именно в цели заложен будущий результат.

Чем выше результат достижения целей, при оценке эффективности правоприменительной деятельности, тем выше ее эффективность, и, наоборот.

Знание целей правовых установлений способствует не только измерению эффективности, но и выявлению ее степени. Только соизмеряя результаты правоприменения с их непосредственными целями, можно оце-

¹ Уткин В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 50.

нить насколько эффективно была осуществлена правоприменительная деятельность. В юридической литературе правильно указывалось, что «основным мерилom (масштабом оценки) эффективности правовой нормы является та цель, ради достижения которой эта норма создавалась¹. Как справедливо отмечается в литературе, причины, по которым результат применения нормы расходится с заложенной при ее принятии целью, могут быть различные. Они связаны как с содержанием правовой нормы, так и с условиями ее принятия и применения, с субъективной, не всегда верной, оценкой ее содержания правоприменителем². На наш взгляд, эти положения будут справедливы и по отношению к правоприменительной деятельности.

Установить эффективность правоприменительной деятельности представляется возможным исходя из ее целевой направленности, поскольку в основе этой деятельности, как и при создании правовых норм, лежат строго определенные, диктуемые объективными потребностями общественного развития социально полезные цели.

Так, всякая цель является идеальным выражением будущего в настоящем³, моделью результата, к которому стремиться законодатель через правовое воздействие. Когда модель (идеальное) преобразуется в действительность, можно говорить, что положительный эффект получен. И чем полнее достигается такой результат, тем выше будет эффективность. Причем этот уровень эффективности может иметь равное отношение, как к правовой норме, так и к деятельности по ее применению. Это происходит потому, что при надлежащем осуществлении правоприменения реальные достоинства нормы не искажаются, не умаляются, а наступает оптимальный вариант благотворного воздействия правовых средств.

По мнению профессора В.Н. Кудрявцева, «главным для правоприменения является обеспечение действия правовых норм, а не какие-то иные, хотя бы сами по себе и очень важные задачи»⁴.

Существует точка зрения, что цели правоприменительной деятельности не совпадают полностью с целями нормы. Цели применяемой нормы являются лишь частью целей деятельности. Цели деятельности шире. С точки зрения социальной необходимости, цели нормы носят подчиненный характер целям деятельности, хотя на первый взгляд кажется, что дея-

¹ Самощенко И.С., Никитинский В.И. Изучение эффективности действующего законодательства // Советское государство и право. 1968. № 8. С. 6.

² Макаревич А.А. Эффективность норм избирательного права: проблемы целеполагания и «конфликт целей» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 38–41.

³ Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 15.

⁴ Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 63.

тельность норм осуществляется ради реализации и охраны существующих норм¹.

В свою очередь, некоторые авторы, (например, В.В. Глазырин, В.И. Никитинский, В.В. Кожевников), считают, что правоприменительная деятельность есть средство достижения тех целей, которые стоят перед нормой права, то есть, что у правоприменителя нет собственных целей, отличных от целей применяемых норм. С этой точкой зрения нельзя согласиться.

Разделение целей на функциональные и предметные можно встретить в работе А.И. Экимова. Отстаивая свою точку зрения, он пишет, что, оказывая воздействие на поведение людей, законодатель, в одних случаях, имеет в виду только наступление изменений в самом поведении людей, а в других – наступление таких последствий целиком подчиняет их созданию определенного материального результата. Законодатель в предметной цели предвосхищает результат, выражающийся в том или ином предмете, но сам этот результат всегда является следствием определенного поведения, действия².

Профессор А.П. Ипакян справедливо отмечает, что «при изучении, выявлении или уяснении целей системы, для определения ее эффективности необходимо иметь в виду, что различаются отдаленные и близкие, общие и частные, конечные и промежуточные цели»³.

В коллективной монографии «Эффективность правовых норм», выделяется разделение целей на материальные и юридические. Материальные цели касаются общественных отношений в неправовой области. Эти цели могут иметь экономический, политический, идеологический и другой характер. Возможны различные комбинации указанных целей. Вместе с тем, во всей сумме целей, следует выделять цели, где ближайшим объектом будет само право, особенно его неуклонное исполнение и соблюдение. Такие цели, в отличие от материальных, называют юридическими⁴.

Правоприменительная деятельность имеет свою, вполне определенную цель – обеспечить своевременное, правильное применение и такую реализацию норм, которая бы дала оптимальный вариант. То есть благотворно воздействовала на соответствующие общественные отношения.

¹ Саввин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка. М., 1990. С. 36.

² Экимов А.И. Категория «цель» в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 10–11.

³ Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 7.

⁴ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 37.

В зависимости от формы применения права Н.Л. Гранат и Р.Х. Макуев делят цели правоприменения на два вида:

1) организация выполнения предписаний правовых норм, то есть позитивное регулирование общественных отношений с помощью индивидуально-правовых актов. В этом случае реализуется диспозиция правовой нормы, имеющая не запрещающее, а положительное содержание. В деятельности государства и во внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел эта цель является ведущей;

2) охрана и защита прав, свобод и законных интересов личности от каких-либо нарушений путем разрешения споров и применения мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечения мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечения исполнения назначенного наказания (взыскания), а также принятия мер по предупреждению правонарушений в будущем¹.

Правоприменитель конкретизирует и детализирует эти цели по каждому делу, материалу проверки или, точнее, по каждому факту, входящему в предмет его ведения. Следовательно, правоприменение имеет свои собственные специфические цели, которые служат достижению цели конкретной правовой нормы, реализуют ее и вместе с ней образуют определенную иерархию целей.

Действительно, удовлетворение интересов сторон в конкретном юридическом деле является одной из целей правоприменительной деятельности. Однако не всегда интересы участников правоприменительного процесса совпадают. «Поэтому, – подчеркивает профессор В.В. Лазарев, – независимый и незаинтересованный в исходе дела правоприменяющий орган стремится к устранению социального конфликта и от того, насколько это ему удастся – заключают и об эффективности правоприменительной деятельности»².

Цели, поставленные перед правоприменением, юридически материализуются в функциях органов внутренних дел. Так, например, цель борьбы с преступностью и охраны общественного порядка «выливается» в функцию предупреждения, пресечения, выявления и раскрытия преступлений и т.д. Эту актуальную для всего общества цель, нормативно закрепил законодатель и поставил ее перед органами внутренних дел. До тех пор, пока эта цель актуальна, мы можем судить об эффективности правоприменения. В случае отставания и несоответствия органов внутренних дел новым целям, происходит снижение эффективности деятельности.

Нами неоднократно отмечалось, что правоприменение – это длящийся во времени процесс, и перед ним стоит множество взаимосвязанных, но

¹ Гранат Н.Л., Макуев Р.Х. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД России. 1994. С. 77–78.

² Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань: Издательство Казанского университета, 1975. С. 95.

одновременно и разнообразных целей. Зачастую не все они достигаются одновременно. Иногда проходит значительное время после вынесения правоприменительного акта, пока его результаты проявятся в поведении человека. В этой связи возникает вопрос, когда, по истечении какого времени можно судить об эффективности правоприменения?

Профессор В.В. Лазарев справедливо считает, что об эффективности правоприменительной деятельности следует говорить сразу по выполнении его главной цели, которая выделяет правоприменение в качестве особой формы реализации права. Как только открывается (или наоборот, прекращается) возможность реализации прав третьими лицами, как только субъекты узнают точную меру своих прав и обязанностей и ничто не препятствует с юридической точки зрения осуществить их – эффект от деятельности правоприменителей налицо¹.

Говорить же о полной эффективности правоприменительной деятельности, в конечном счете, мы сможем только тогда, когда все цели правоприменения и ближайшие, и промежуточные, и конечные, будут достигнуты. Однако, это возможно только в рамках системного изучения эффективности всех средств юридического воздействия на общественную жизнь. А это выходит за рамки нашего исследования.

Необходимо также отметить еще одну сложность при определении эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Она связана с тем, что сами органы внутренних дел являются сложной структурой. Каждая служба имеет свои конкретные цели, поэтому возникает проблема согласования различных целей между собой и общими целями системы в целом.

Разрешение этой проблемы профессору А.П. Ипакяну видится в построении дерева целей, где на высшем уровне находится общегосударственная цель борьбы с преступностью. Второй уровень включает цели конкретных видов служб. И третий уровень целей связан с внутриорганизационной деятельностью органов внутренних дел. Таким образом, важнейшим условием оценки эффективности правоприменительной деятельности он называет выделение иерархии целей².

По нашему мнению, цели правоприменительной деятельности целесообразно разделить на социальные и юридические. Такое разделение, в некотором смысле, будет условным.

Социальные цели весьма разнообразны и могут иметь экономический, политический, идеологический и другой характер. Вместе с тем во всей сумме целей, следует выделить цели, где ближайшим объектом будет само право. Такие цели и будут юридическими.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань: Издательство Казанского университета, 1975. С. 96.

² Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 11.

Такое деление целей не является абсолютным, однако существенно облегчает уяснение вопросов, связанных с разграничением юридической и социальной эффективности правоприменительной деятельности.

Степень достижения цели выступает одним из аспектов эффективности, который по мнению В.М. Анисимкова, не приведет к ее полной объективной оценке, поскольку он может быть получен при различных комбинациях материальных трудовых затрат и усилий¹.

Как бы развивая данную мысль, Н.Н. Трубников подчеркивает, что любая целеполагающая деятельность «включает в свое содержание все то, что было необходимо для реализации цели, что вольно или невольно было приведено в движение ради реализации цели и, таким образом, внесло свой вклад в формирование результата и определило его дальнейшее бытие»².

Оценивая эффективность правоприменительной деятельности необходимо обязательно учитывать объем издержек, имевших место в процессе правоприменения. Понятие эффективности предполагает определенный элемент сравнения. Всегда важно знать, какие методы и средства приносят наибольший результат, а какие – действуют с наименьшей отдачей. Поэтому, справедливым является включение в понятие эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел средств достижения целей, которые должны показать, какой «ценой» получены результаты достижения целей.

Средства достижения целей разнообразны. Часть из них принимает форму ресурсных затрат, без которых понятие «эффективность» не может отвечать своему назначению. Причем затраты ресурсов должны соответствовать полученным результатам, т.е. решающее значение приобретает принцип достижения максимального эффекта при минимальных затратах ресурсов.

На современном этапе, когда обществу далеко не безразлично за счет каких усилий и издержек, какой ценой достигается результат, требованию режима экономии должна отвечать не только сфера общественного производства, но и не производственная, в том числе, правоприменительная деятельность, осуществляемая органами внутренних дел.

Поэтому экономичность, фактор разумного выбора «из числа дозволенных законом» наиболее рациональных, экономически более выгодных, менее ущербных для государства средств и способов для достижения правовых целей следует рассматривать тоже как признак, характеризующий эффективность правоприменительной деятельности. Отсюда чем меньше затрат и больше положительных результатов при данных условиях, тем эффективнее будет эта деятельность.

¹ Анисимков В.М. Проблема оценки эффективности деятельности ИТК: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 59.

² Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М., 1968. С. 145.

«Понимание эффективности как достижения результата с минимальными затратами, – подчеркивают А.С. Пашков и Л.С. Явич, – широко применяется в различных областях общественной жизни»¹.

Ценность правового регулирования будет гораздо выше, если оно будет способствовать предупреждению и изжитию неоправданных затрат. И практика правоприменения знает немало подобных примеров. Вместе с тем, имеют место случаи, когда правотворческие возможности правовой нормы становятся реальностью ценой больших затрат, таких, которые превышают допустимые пределы. В подобных случаях, разумеется, не приходится говорить о слиянии эффективности нормы и эффективности механизма обеспечения движения этой нормы.

Так, например, в сфере уголовного судопроизводства нередкими являются факты, когда по различным необъективным причинам допускаются повторные допросы свидетелей, связанные с отрывом их от производства, осмотры, эксперименты, обыски, дорогостоящие экспертизы и даже производство дополнительного расследования и вторичное судебное рассмотрение уголовных дел, ввиду ошибок и недостатков при первоначальном их разбирательстве. Такие факты всегда влекут немалые материальные, трудовые и духовные затраты, и это, как правило, по вине работников, осуществляющих уголовное судопроизводство.

Степень достижения цели правового предписания может быть и достаточно высокой, однако в силу перевеса издержек при его реализации данная правоприменительная деятельность не может быть признана в такой же мере эффективной. В этой связи существенные расходы и иные негативные моменты, встречающиеся в процессе правоприменения, необходимо учитывать при расчете эффективности правоприменительной деятельности.

При такой ситуации требуется внесение необходимых коррективов в организацию правоприменения.

В этой связи В.Е. Уткин подчеркивает, что соотнесение цели со средствами является определяющим. Поскольку именно путем соотнесения цели и средства как раз и осуществляется конкретизация цели².

Если в ходе правоприменительной деятельности издержки отсутствовали или были в пределах допустимого (запрограммированного законодателем), то в одинаковой мере высокоэффективными будут и сами нормы, и действия, обеспечившие их полнокровную жизнь. В таких случаях эффективность правовой нормы и эффективность правоприменительной деятельности сливаются как бы в единое, неразрывное целое.

¹ Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 45.

² Уткин В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Но такое совпадение не всегда происходит. Хотя динамика любого правового инструмента и рассчитана на нормальное функционирование механизма его воздействия, но изучение практики правоприменения свидетельствует о наличии в этом деле пока еще серьезных просчетов, приводящих порой к значительному расхождению результата действия нормы с ее целями. Чем больше степень этого разрыва, тем менее эффективной оказываться правореализация.

В процессе правоприменительной деятельности органов внутренних дел необходимо учитывать не только экономические и социальные издержки. С.В. Клевцов справедливо отмечает, что специфика деятельности органов внутренних дел «проявляется в наличии множества нестандартных ситуаций. На этапе выбора варианта поведения в подобных случаях нравственной мотивации отводится решающая роль. И по настоящему профессиональным оказывается тот, кто оценивает свои действия не только с позиций закона, но и по совести и чести»¹.

Вместе с тем, нельзя упускать из виду то, что правоприменение рассчитано не столько на экономический, сколько на социальный эффект, который не поддается математически строгому количественному измерению.

Судить об эффективности невозможно, если предварительно не выяснить, что от него ожидают или следует ожидать с точки зрения непосредственных юридических последствий.

Таким образом, главным в понимании эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел является верное определение ее предполагаемых результатов.

«Очевидно, что проблема эффективности – это проблема результативности» – подчеркивает И.Я. Дюрягин². Вышеизложенное указывает на необходимость рассмотрения третьего компонента категории «эффективность» – понятия результат, поскольку оценивать эффективность правоприменительной деятельности представляется возможным, прежде всего, по результатам, то есть, по реальным последствиям.

Под результатом здесь как раз имеются в виду все те реальные изменения в состоянии регулируемых отношений и поведении субъектов, которые наступили благодаря правоприменению. Именно конкретными последствиями правового воздействия, прежде всего, характеризуются способность правовой материи благотворно влиять на общественные отношения. А каков полученный результат, насколько он положителен, определяется с учетом исходного (до применения нормы), достигнутого (после применения нормы) и предполагаемого (намеченного законодателем) состояния объекта правового регулирования.

¹ Клевцов С.В. Особенности формирования профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел на современном этапе // Наука и практика. 2015. № 3 (64). С. 63–65.

² Дюрягин И.Я. Право и управление. М., 1981. С. 127.

Результат правоприменения определенным образом отражает общественную жизнь и представляет собой относительно самостоятельное явление.

При оценке эффективности правоприменения необходимо учитывать целый ряд аспектов, в частности: действительно ли возник результат правоприменения или в данном случае имело место действие других факторов; что является источником возникновения того или иного результата; как на этот результат повлияли сформулированные цели и задачи.

Исходное состояние объекта, цель, затраты и результаты правоприменения являются общими, универсальными измерителями эффективности всех правовых категорий. Без них не может быть определена степень эффективности ни законодательных норм, ни деятельности по их применению.

Определенную проблему представляет измерение полученных результатов, поскольку правоприменительная деятельность органов внутренних дел, как любое социальное явление, любое действие характеризуется количественной и качественной стороной. И хотя обе эти стороны тесно взаимосвязаны – это разные характеристики объективного мира. Качественный – критерий, количественный – показатель. Кроме того, необходимо учитывать, что сами органы внутренних дел являются сложно организованной системой, в которой каждый из элементов подчинен своим целям и задачам и для каждого элемента нормативно predeterminedены свои методы деятельности, которые, вполне возможно, будут совершенно неприемлемы для других элементов.

Для раскрытия эффективности правоприменительной деятельности важно определить критерии последней. Должна ли эффективность правоприменительной деятельности определяться только по результатам достижения поставленных законодательством целей, нужен ли при этом учет соотношения целей и средств их достижения, как разграничить понятия эффективности правоприменения и других социальных процессов, непосредственно связанных с ним, какие факторы оказывают влияние на эффективность – таков неполный перечень вопросов данной проблемы.

Определение критериев и показателей оценки эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел является одним из основных и наиболее сложных вопросов. Сложность заключается еще и в том, что в современных условиях ранее выработанные критерии оценки правоприменительной деятельности устарели и нуждаются в существенной корректировке.

Немаловажной проблемой при исследовании критериев и показателей эффективности, является разграничение этих понятий. На наш взгляд, отождествление этих понятий является необоснованным.

Общепризнанно определение понятия «критерий», как «признака, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило»¹. Так, критерии (от греч. *kriterion* – мерило для оценки чего-либо) собственно и «являются механизмом, превращающим эффективность из абстрактной теоретической категории в понятие, способное выполнять продуктивные (оценочные, конструирующие, регулирующие) функции»². Следовательно, критерии это – грани, стороны, проявления правоприменения, посредством анализа которых можно определить уровень и качество правоприменительной деятельности, ее соответствия потребностям и интересам общества, признаки, на основе которых делается вывод об эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Критерии эффективности выражаются определенной системой показателей. В свою очередь, показатели эффективности выражаются, как правило, в количественной форме и отражают лишь отдельные черты и стороны оцениваемого, являются количественными параметрами соответствующих признаков, чем и отличаются от критериев.

Критерии эффективности связаны с понятием «эффективность» вообще. Они отражают соотношение между полученными результатами и произведенного для их достижения затратами. Однако, объективная сложность определения критериев эффективности правоприменительной деятельности, в том числе и правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, заключается в том, что неопределенными в полной степени остаются и социальные результаты, и затраты.

При разработке системы оценки, в первую очередь решается задача определения главной идеи, лежащей в основе оценки, руководящего начала, служащего основанием для определения эффективности оцениваемой деятельности, что и является в данном случае критерием оценки. Критерий – признак, подход, на основании которого производится оценка. Показатель – придает количественную определенность критериям.

Система научно обоснованных критериев и показателей выступает инструментарием оценки эффективности.

Формирование критериев эффективности социальной деятельности в целом и правоприменительной деятельности органов внутренних дел, в частности, является трудно решаемой задачей. Во-первых, это относительность оценок социальной деятельности с помощью таких критериев, как «положительное – отрицательное», «удовлетворительное – неудовлетворительное» и т.п. Не секрет, что многие стандарты берутся произвольно: «в течение месяца проверить», «обеспечить раскрытие всех совершаемых преступлений» и т.д. Главная проблема действующих критериальных

¹ Марков М. Технология и эффективность социального управления. М., 1982. С. 207.

² Аврутин Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1989. С. 63.

стандартов заключается в том, что их подавляющее большинство формировалось в условиях тоталитарной политической системы, а потому большинство из них идеологизированно и лежит вне правовой формы реализации функций органов внутренних дел. Эти критерии носят частный характер.

Неоднозначность влияния правоприменительной деятельности органов внутренних дел на общественную жизнь, сложность и многозвенность самой системы не позволяют отыскать один универсальный критерий эффективности. Это связано с тем, что вся служебная деятельность направлена на обеспечение правопорядка. Вместе с тем, органы внутренних дел являются многофункциональной организационной системой, реализующей значительное количество направлений и видов служебной деятельности. Хотя, вся оперативно-служебная деятельность направлена на обеспечение правопорядка, одни службы связаны преимущественно с профилактикой, предупреждением преступности и правонарушений, другие непосредственно ориентированы на их пресечение и раскрытие, третьи осуществляют только внутриорганизационные функции. Каждая служба имеет свои цели, свои задачи, свою специфику работы и свои приоритеты.

В данной ситуации отчетливо просматриваются несколько критериев эффективности, раскрывающих различные стороны правоприменения, которые в своей совокупности способны создать обобщающее представление об эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Выбор критериев оценки имеет огромное значение, поскольку критерии определяют направленность эффективности, то есть, правоприменительная деятельность органов внутренних дел может быть определена как эффективная ошибочно, если критерии выбраны неправильно.

От правильно определенного критерия зависят не только оценка правоприменительной деятельности, но и практические шаги по внедрению разнообразных средств, в целях повышения ее эффективности.

По мнению Л.Ш. Берекашвили, критерии эффективности могут рассматриваться в двух аспектах: во-первых, как средство принятия решений при наличии двух или нескольких альтернатив, в этом случае, критерий эффективности выполняет в первую очередь прогностическую функцию для выбора наиболее предпочтительного варианта, во-вторых, как средство оценки эффективности тех действий, которые совершаются или были совершены для выполнения целевой установки¹.

И.Я. Дюрягин считает, что одним из количественных критериев эффективности юридического механизма может служить сравнение фактического результата с планируемым².

¹ Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел. М., 1981. С. 67.

² Дюрягин И.Я. Право и управление. М., 1981. С. 138–139.

По мнению А.И. Михайлова, эффективность правоприменительной деятельности имеет следующие критерии: законность, оптимальность, рациональность и надежность¹.

В.И. Майоров, В.Е. Севрюгин в качестве критериев эффективности правоприменительной деятельности видят уровень удовлетворенности населения работой органов внутренних дел как в целом, так и отдельных подразделений и сотрудников, меру доверия к ним, степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие в работе полиции².

Интересной представляется точка зрения В.А. Аксенова, который подразделяет критерии и показатели оценки эффективности управленческой деятельности, к которой относится и правоприменение, соответственно, на: а) общие, главные, основные, соответствующие критериям и показателям эффективности аппарата управления в целом; б) частные, вспомогательные, для оценки результативности отдельных звеньев или даже отдельных работников в аппарате управления³.

Наряду с ними могут использоваться и другие критерии.

Система критериев в литературе представляется и следующим образом: а) полнота охвата обслуживаемой территории силами и средствами; б) постоянство во времени; в) качественный состав сил, участвующих в охране общественного порядка; г) инициативность личного состава во время несения службы; д) материально-техническая оснащенность; е) нагрузка личного состава; е) уровень соблюдения законности⁴.

Помимо этого, в литературе встречаются и другие подходы к классификации критериев и показателей эффективности правоприменительной деятельности. Обобщение этих подходов сводиться к тому, что критерии оценки, характеризующие результаты деятельности, принято обозначать разными авторами как общие, главные, основные, обобщающие, синтетические и т.д., а критерии оценки, отражающие результаты выполнения отдельных направлений (функций) деятельности – частными, вспомогательными критериями оценки.

Как отмечает В.Е. Уткин, представить критерии можно в виде пирамиды, в основании которой находятся аналитические критерии оценки, характеризующие отдельные, частные направления деятельности. Которые в

¹ Михайлов А.И. О понятии и критериях эффективности предварительного следствия. Проблемы предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. М., 1980. С. 9–10.

² Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 1. 2017.

³ Аксенов В.А. Оценка эффективности управления социалистическим производством. М., 1983.

⁴ Саввин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка. М., 1990. С. 41.

свою очередь объединяются в групповые критерии оценки, отражающие эффективность укрупненных (функциональных) направлений деятельности. В вершине пирамиды находится обобщающий критерий оценки, характеризующий конечный результат управленческой деятельности аппарата МВД в целом¹.

Наиболее рациональной можно считать точку зрения Ю.Е. Аврутина, который делит критерии эффективности деятельности органов внутренних дел на правовые, нравственные, моральные, этические, психологические, экономические, технические, организационные².

Критерии эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел должны, прежде всего, отражать ее специфику как одного из видов социально-юридической деятельности.

Следует признать целесообразными дальнейшие исследования в плане обоснованности тех критериев, которые бы давали инструментарий для правильной оценки соотношения между потенциалом правоприменения и мерой его использования.

Важным моментом для оценки является и учет различных факторов, оказывающих как положительное, так и отрицательное влияние на эффективность. Факторы могут быть как объективными, так и субъективными, как внешними, так и внутренними.

К объективным факторам можно отнести социально-экономические, демографические, криминологические особенности территории. К субъективным – состояние материально-технической базы, укомплектованность кадрами, степень социальной защиты сотрудников.

К факторам, оказывающим влияние на эффективность правоприменительной деятельности, в литературе относят, например: неопределенность критериев оценочных показателей деятельности, что может снижать заинтересованность исполнителей в конечной цели; привлечение сотрудников к выполнению не свойственных им функций; слабая профессиональная подготовка сотрудников; недостатки в организации взаимодействия различных субъектов³.

По мнению В.С. Афанасьева, систему факторов образуют: экономические, социально-политические, правовые, идеологические, психологические и организационные (управленческие). Эта система оценивается как многоуровневая: каждый из факторов (или элементов системы – подсистем) проявляется на общесоциальном, региональном, групповых и инди-

¹ Уткин В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 90.

² Аврутин Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1989. С. 100.

³ Антонян Ю.М., Афанасьева О.Р., Гончарова М.В., Рачицкая В.А., Тимошина Е.М., Шиян В.И. Личность преступника и профилактика преступлений: монография / Под ред. д. ю. н., проф. Ю.М. Антоняна. М.: «Проспект», 2017.

видуальном уровнях. Связи и взаимопереходы уровней системы осуществляются как взаимосвязь общего и частного.

Профессор Н.Л. Гранат и Р.Х. Макуев отмечают, что влияние каждого конкретного фактора на правовое поведение может быть и прямым (непосредственным) и косвенным (опосредованным), причем влияние это может быть в каждом конкретном случае и позитивным, и негативным, что зависит от его сочетания с другими факторами, то есть от их совокупного действия. Эффективность правоприменительной деятельности (так же, как и действие права вообще, уровень и состояние законности в частности) определяют три группы условий: 1) качество законов и подзаконных актов; 2) уровень профессиональной культуры работников; 3) наличие благоприятных (достаточных и достойных) условий деятельности, включая социально-правовую защищенность правоприменителей¹.

Однако было бы неверно руководствоваться при этом только лишь указанными факторами. Существенным показателем эффективности деятельности правоприменительных органов следует считать охватываемость объектов, подлежащих правовому воздействию. Когда, допустим, совершенные преступления не раскрываются или скрывшиеся преступники по долгу находятся в розыске или вовсе не обнаруживаются, либо по другим причинам необоснованно остаются вне уголовно-правового воздействия, это снижает эффективность борьбы с преступными посягательствами. И чем больше таких фактов, тем ниже эффективность работы оперативно-следственного аппарата.

Заслуживающим внимания представляется, и фактор времени, который при оценке эффективности правоприменительной деятельности является наиболее сложной категорией. В литературе неоднократно подчеркивалось, что чем раньше будет достигнут результат, тем выше его значение, чем меньше времени затрачено на получение конечного результата, тем выше его эффективность.

Учет этого фактора является одним из решающих требований, поскольку любые экономические, социальные и иные процессы протекают во времени. Всякая экономия, в конечном счете, сводится к экономии времени.

Ведь на самом деле очень важную роль для определения степени эффективности правоприменительной деятельности играют своевременность применения юридических норм, сроки реализации их целей, полнота использования правовых средств для достижения этих целей, стабильность, законность, обоснованность правоприменительных актов, характеризующие ее качественную сторону.

¹ Гранат Н.Л., Макуев Р.Х. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1994. С. 80.

В других работах, этот набор дополняется и конкретизируется. Так, Е.П. Шикин предложил следующие условия эффективного правоприменения, куда включил: а) качество законодательства; б) уровень научной организации труда правоприменителей; в) микроклимат, определяемый отношениями в коллективе, группе; г) личностные характеристики правоприменителя, то есть субъективный фактор; д) состояние среды (значение, понимание и одобрение права и тому подобное); е) материально-технические факторы (обеспеченность правоприменителей помещением, транспортом и так далее); ж) факторы эстетики (внешнее оформление и устройство помещений, эстетическая привлекательность правоприменителя и т.д.)¹. Аналогичная позиция встречается и у Ф.Е. Колонтаевского².

Обсуждая проблему эффективности правоприменительной деятельности, В.В. Лазарев обращает внимание на общие и специальные условия, образующие систему воздействия на эффективность правоприменения. К числу первых он относит экономический и политический строй общества, его культуру, в том числе и юридическую. Специальные условия, по его мнению, это условия, приближенные к правоприменительной деятельности: социальная значимость, обоснованность и совершенство правовых норм (качество законодательства), совершенство процессуальных норм, установление законодателем самой необходимости и переделов правоприменения, законность, учет в рамках законности не правовых правил общения, надлежащая организация правоприменительных органов, их обеспеченность материально-техническими средствами.

Вообще же, под условиями эффективности в юридической литературе понимается совокупность обстоятельств, от наличия и изменения которых зависит уровень эффективности³.

Объективная трудность точного измерения результатов правоприменительной деятельности заключается в том, что правоприменение – процесс социальный, где сталкиваются различные, а подчас и противоречивые взгляды, чувства, идеи, и его результаты весьма непросто перевести на математический язык.

При многообразии параметров оценки эффективности не исключается и возможность того, что условия эффективности правовых норм и средства ее обеспечения в ряде случаев будут выступать в качестве показателей эффективности правоприменения, поскольку «между предпосылками, средствами обеспечения и показателями эффективности существует диа-

¹ Шикин Е.П. Основные условия эффективности применения права. // Юридические гарантии и режим социалистической законности. Ярославль, 1976. С. 8–13.

² Колонтаевский Ф.Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности. М., 1995. С. 15.

³ Саввин М.Я. Административный штраф. М., 1984. С. 43.

лектическая взаимосвязь, взаимодействие и переход друг в друга»¹. Их выбор в каждом отдельном случае делается исходя из масштабности, специфики исследуемого правового явления и конкретных условий определения его эффективности.

Длительная научная полемика, касающаяся понятия эффективности правоприменительной деятельности, не могла не привести к ответной реакции со стороны органов государственной власти. Так, 19 августа 2011 г. было принято Постановление Правительства РФ № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»². В данном нормативном акте была предпринята попытка установить правила и определить показатели, которые позволят собрать, обобщить, проанализировать и оценить практику правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная методика основана на оценке информации, исходящей из разных источников, в частности от судов общей юрисдикции и арбитражных судов; федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона; общественных, научных, правозащитных и иных организаций; средств массовой информации; граждан и иных источников.

При этом принимается во внимание два вида информации: а) статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов; б) социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Кроме того, данное Постановление Правительства предлагает ряд показателей оценки правоприменительной деятельности, которые, однако, при их детальном анализе представляются в большей степени, показателями оценки правотворчества, а не правоприменения. Из совокупного количества указанных критериев, как представляется, относимыми к оценке правоприменительной деятельности могут быть только следующие:

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань: Издательство Казанского университета, 1975. С. 100.

² Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1) несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

2) искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении;

3) неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

4) использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления;

5) наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов;

6) количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;

7) количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения;

8) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Что касается изучения эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, то и здесь вполне оправданными представляются и использование статистической информации, получаемой на основе статистических показателей и дополняемой отраслевой статистикой, а также социологической информации, формируемой на основе социологических исследований. Наиболее приемлемыми являются такие приемы исследования, как наблюдение, анкетирование, интервьюирование, а также, прежде всего, отчетные и иные аналитические документы органов внутренних дел, ведомственный статистический анализ. Кроме того, источниками показателей могут выступать данные криминологических и иных специальных исследований, и данные и отчеты иных ведомств, государственная и ведомственная статистическая отчетность. Все это должно использоваться в совокупности для получения целостной, объективной картины правоприменения.

Определение эффективности должно проводиться в три этапа:

1. Сбор исходной информации; расчет критериев оценки эффективности на основе показателей (характеризующих результаты деятельности); анализ полученной количественной оценки и реакция на ее результаты субъекта оценки¹.

¹ Анисимков В.М. Проблемы оценки эффективности деятельности ИТК. М., 1981. С. 109.

Анализ сущности понятия «эффективность» позволяет сделать вывод, что она может быть оценена по следующим основаниям:

- абсолютной (фактические результаты правоприменительной деятельности за определенный отрезок времени) и сравнительной (для сравнения с предшествующим периодом или другим отделом внутренних дел);
- в зависимости от охвата изучаемых направлений деятельности – комплексная (по всем направлениям) и тематическая (по отдельным направлениям работы);
- в зависимости от субъекта (внешняя и внутренняя).

Как представляется достоверную информацию об эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел позволит сформировать анализ следующих данных:

- данные о латентной преступности. Необходимо отметить, что не все преступления одинаково латентны. Криминологи латентную преступность делят на два вида: естественно латентные и искусственно латентные преступления¹. Первую группу составляют те преступления, которые остались вне поле зрения органов внутренних дел из-за нежелания или боязни потерпевшего обращаться в правоохранительные органы или из-за отсутствия лиц, которые вообще могли бы поставить в известность о совершенном преступлении, ко второй группе преступлений относятся те, которые «укрываются» органами внутренних дел от официального учета либо не получившие должной правовой оценки;

- опросы практических работников. В этой связи представляется возможным согласиться с мнением, высказанным Е.Г. Буновым, что комплексного анализа оценки эффективности деятельности органов внутренних дел на основе мнения самих сотрудников органов внутренних дел и их сравнения с общественным мнением, который позволил бы объективно разобраться в существующих критериях такой оценки, выявить их недостатки и предложить перспективные направления совершенствования их деятельности, на сегодняшний день не проводилось². В то же время, как представляется, именно сотрудники органов внутренних дел могли бы сами предложить критерии оценки своей деятельности, которые, безусловно, будут различными и зависеть от стажа службы и подразделения в котором сотрудник проходит службу;

- опросы потерпевших и населения. В современных условиях мнение потерпевших, иных участников судопроизводства, а также обычных граждан является одним из ключевых показателей эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Данное мнение может

¹ Криминология: учебник для вузов / А.Ф. Агапов, Л.В. Баринова, В.Г. Гриб и др. / Под ред. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006.

² Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: дис. ... канд. социол. наук. М., 2014. С. 27.

быть высказано относительно 1) законности деятельности сотрудников органов внутренних дел; 2) деятельности как федеральных и территориальных органов полиции в целом, а также отдельных подразделений и служб; 3) чувства защищенности граждан действиями сотрудников органов внутренних дел.

Кроме того, данные исследования должны проводиться на регулярной периодической основе, а результаты таких исследований должны размещаться в общедоступных изданиях или информационных сетях;

- статистический анализ количества дел, возвращенных на дополнительное расследование. При оценке данного критерия необходимо учитывать его динамику, а также анализировать меры, предпринятые (или не предпринятые) в связи с возвращением уголовных дел;

- структуры прекращения уголовных дел;

- изучение судебной и следственной практики по одной категории дел в разных регионах или в разные периоды времени.

Несмотря на ряд исследований, касающихся эффективности правоприменительной деятельности, в том числе и осуществляемой органами внутренних дел, приходится констатировать, что конкретных, строгих критериев оценки ни в доктрине, ни в практике так и не сложилось.

Данный тезис подтверждает и выступление Министра внутренних дел В.А. Колокольцева на Коллегии МВД России по итогам работы органов внутренних дел за 2016 год. В частности, анализируя деятельность органов внутренних дел, оценка деятельности министром производится исходя из состояния правопорядка, защищенности граждан и общества, контроля над оперативной обстановкой, тенденций изменения показателей, характеризующих криминальную ситуацию в стране (в частности, количества зарегистрированных преступлений, тяжких и особо тяжких составов), количества раскрытых и расследованных преступлений органами внутренних дел, количества уголовных дел, направленных в суд и количества прекращенных дел¹.

В юридической литературе, при исследовании правовых норм высказывалась точка зрения о том, что действие правовых норм может иметь, наряду с эффективностью различной степени, может быть антиэффективным (или иметь эффективность с отрицательным значением), то есть таким, которое лишь отдаляет от достижения намеченной цели².

В.В. Лазарев рассматривает три случая, когда возможна отрицательная эффективность.

¹ Коллегия МВД России: итоги работы органов внутренних дел за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: <http://prisonlife.ru/analitika/4250-kollegiya-mvd-rossii-itogi-raboty-organov-vnutrennih-del-za-2016-god.html>.

² Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 54.

Во-первых, при неправильном по существу решении юридического дела, когда на субъект возлагаются обязанности или им предоставляются права, в то время как закон не делает применительно к имевшим в действительности обстоятельствам ни того, ни другого. Таким образом, здесь практически разрушаются две непосредственные ценности – объективная истина и законность.

Во-вторых, эффективность со знаком минус наступает при выполнении целей правоприменения с помощью несоизмеримых затрат, со значительным превышением запрограммированного ущерба.

В-третьих, отрицательное значение эффективности приобретает там, где ближайшая (юридическая) цель выполнена, законность соблюдена, но наступает нежелательный социальный эффект, причиной которого является сама правоприменительная деятельность (например, судебный процесс велся таким образом, что вместо уважения к закону, у правонарушителя и присутствующих сформировалось противоположное убеждение, что впоследствии вылилось в соответствующие действия)¹.

Противоположную точку зрения высказывает В.А. Козлов, отмечая, что отрицательная эффективность есть отсутствие эффективности².

По этому поводу С.А. Шлыков пишет, что эффективность «ни при каких условиях не может характеризоваться как отрицательная»³.

Данная позиция представляется обоснованной, поскольку на самом деле эффективность правоприменительной деятельности включает в свое содержание и цели, и средства и результаты во всем их многообразии. И, говоря об эффективности, имеется в виду весь этот сложный комплекс. Значит, правоприменительная деятельность органов внутренних дел может быть либо эффективной, либо нет.

Таким образом, эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел – это способность обеспечить своевременную и согласованную с требованиями закона реализацию юридических норм, которая при наименьших социальных издержках оптимально положительно влияла бы на регулируемые общественные отношения, формируя желательное поведение их участников.

Способность правильно определить эффективность деятельности органов внутренних дел является важнейшим условием дальнейшей научно обоснованной организации отдельных служб и всей системы в целом.

От объективности оценки эффективности правоприменительной деятельности зависит комплекс дальнейших мер по ее совершенствованию.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань: Издательство Казанского университета. 1975. С. 99.

² Козлов В.А. к вопросу о понятии эффективности права // Вестник ЛГУ. 1972. № 5. С. 109.

³ Шлыков С.А. О содержании понятия эффективности правовых норм // Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1977. № 8. С. 20.

Проблема определения эффективности правоприменения органами внутренних дел носит многоаспектный характер. При определении эффективности недостаточно знать цели, средства и результаты. Чтобы судить об эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, необходимо знать критерии ее оценки.

Также, обязателен учет всех факторов, влияющих на правоприменение.

2.2. Понятие и критерии социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел является составляющей всей социальной жизни общества, изменяется вместе с ним, сама воздействует на него. В этой связи ни понятие правоприменительной деятельности, ни ее эффективность не могут быть рассмотрены и поняты вне связи с социальными реалиями.

В рамках изучения вопросов, связанных с социальной и юридической эффективностью правоприменительной деятельности, необходимо: во-первых, дать определение им, и, во-вторых, обозначить их критерии и показатели.

Как это ни парадоксально, но сложность теоретического исследования социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности, связана с простотой и очевидностью самого понятия «эффективность».

Как справедливо отмечает Ю.Е. Аврутин, «основная причина кажущейся очевидности понятия «эффективность» кроется в его отчетливо выраженной антропоморфности – свойстве восприниматься и истолковываться, исходя из привычных представлений о себе и окружающем мире»¹.

Ранее было отмечено, что понятие эффективности необходимо включает в себя триаду «цели – средства – результаты». Поэтому исследование и социальной и юридической эффективности правоприменения необходимо начинать с исследования их целей.

Цели деятельности органов внутренних дел четко нормативно не определены, однако в законе «О полиции», которая является составной частью органов внутренних дел, – указано, что цель заключается в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. При этом, обобщая закрепленные в вышеуказанном законе принципы деятельности, можно прийти к выводу, что органы внутренних дел и полиция в частности должны стремиться соответствовать требованиям мировой цивилизации с ее приоритетами прав человека и общечеловеческих ценностей. Такое понимание цели правоприменительной деятельности органов внутренних дел является беспрецедентно широким, что существенно затрудняет выработку критериев оценки деятельности. Безусловно, эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел необходимо определять не только по результатам борьбы с преступностью, но и по выполнению органами внутренних дел

¹ Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 21.

функций, связанных с обслуживанием населения, то есть оценивать органы внутренних дел, как сервисную систему. Несмотря на значимость социальной оценки деятельности органов внутренних дел, все же спорным представляется утверждение И.А. Адмираловой, о том, что «единым и универсальным критерием эффективности деятельности полиции может быть только завоевание доверия у граждан и их поддержка»¹, поскольку внутриведомственные критерии зачастую оказываются гораздо более точными и информативными, позволяющими оперативно определить направления по совершенствованию. Равно, как спорной представляется точка зрения, высказанная С.Б. Швецовым, что «оценка эффективности правоприменительной деятельности должна осуществляться на основе только такого критерия, как достижение юридических целей применяемой нормы»², поскольку в этом случае происходит отождествление эффективности правовой нормы и деятельности, направленной на ее реализацию, когда за рамками оценки оказываются отдаленные и неформальные последствия правоприменения.

Цели правоприменительной деятельности в идеале должны быть социально полезны, поскольку само право несет в себе ценностный потенциал не только социального регулятора, но и выразителя общественных ценностей и согласованных волеизъявлений всех граждан государства. На каждом этапе правоприменения целей может быть несколько, однако при этом все они подчинены одной, главной – обеспечение своевременного, правильного применения норм, который бы дал оптимальный результат.

Далеко не все цели правоприменения достигаются одновременно. И именно это положение является определяющим при разграничении юридической и социальной эффективности. Юридическая эффективность связана с основной целью – результативностью нормы. Хотя парадокс заключается именно в том, что юридические цели, несмотря на их главенство, являются низшим звеном в цепи непосредственных целей.

В дальнейшем они переходят в другие материальные цели. Но выделить такие цели, условно именуемые юридическими, все же надо, поскольку изучение эффективности правоприменительной деятельности с точки зрения таких целей имеет некоторые особенности.

В тот момент, когда перед адресатами открывается (или прекращается возможность) реализации прав, как только они узнают точную меру своих прав и обязанностей и ничто не препятствует с юридической точки

¹ Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1055–1066.

² Швецов С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 13.

зрения осуществить их – можно вести речь о юридической эффективности правоприменительной деятельности¹.

Юридические цели имеют самостоятельное значение. Оно выражается в том, что обеспечивается влияние права в качестве идеологической силы. И эту роль сложно переоценить.

Важность определения юридических целей, в свете проблемы изучения эффективности правоприменительной деятельности состоит в том, что эффективность должна определяться, в первую очередь, исходя из юридических, и лишь во-вторую – из материальных целей.

Социальные цели более глобальны. Их значение сказывается не только на непосредственных участниках конкретной правоприменительной деятельности. В них отражается социальный результат во всем своем многообразии.

Следовательно, решая локальную задачу при расследовании преступления, одновременно решает задачи, направленные в будущее и относящиеся к укреплению законности, воспитанию граждан в духе уважения законов. Он своими усилиями и их результатом влияет на правосознание окружающих².

Таким образом, следует различать два уровня эффективности: а) юридическую эффективность правоприменительной деятельности, которая характеризуется соответствием поведения субъекта и адресата правоприменения требуемому поведению, указанному в норме; б) социальную эффективность правоприменительной деятельности, которая характеризуется не просто правомерным поведением адресатов, а более отдаленной социальной целью, находящейся за пределами правового регулирования.

Разделение эффективности правоприменительной деятельности на юридическую и социальную является в некотором смысле условным. Это связано с тем, что юридическая и социальная эффективность правоприменения тесно взаимосвязаны, хотя и не всегда совпадают.

Между социальной и юридической эффективностью существует взаимозависимость. Чем выше социальная эффективность, тем выше юридическая. Это значит, что законы должны быть максимально приближены к существующей действительности, реалистичны.

В основе анализа эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, должен лежать утилитарный подход, при этом понятие эффективности должно рассматриваться в комплексе «цель – средства – результат». В ходе изучения и анализа результата необходимо соотнести социальную пользу и общественный вред, возникший вследствие правоприменения.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань: Издательство Казанского университета, 1975. С. 96.

² Назаренко В. практическое значение и перспектива предварительного следствия // Законность. 2001. № 6. С. 17.

Так, например, в целях обеспечения гражданского иска в рамках уголовного дела, согласно ст. 160.1 УПК РФ, следователь, дознаватель обязаны принять меры по установлению имущества подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за вред, причиненный подозреваемым, обвиняемым, стоимость которого обеспечивает возмещение причиненного имущественного вреда, и по наложению ареста на данное имущество. Однако, имущественное положение последнего таково, что ущерб не может быть удовлетворен. При этом обвиняемый не претерпевает никаких лишений, и фактически ни у потерпевшего, ни у обвиняемого материальное положение не изменяется. Таким образом, налицо юридическая эффективность при отсутствии эффективности социальной.

Критерии и социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел можно разделить на три большие группы (три уровня):

1. Критерии общей эффективности. На этом уровне основными элементами оценки эффективности выступают стратегические вопросы функционирования органов внутренних дел, позволяющие им эффективно выполнять свою роль в общем, государственном механизме обеспечения правопорядка и законности.

2. Критерии специальной эффективности. На этом уровне основными элементами оценки выступают целевая обоснованность организации правоприменительной деятельности, ее формы методы и результаты.

3. Критерии конкретной эффективности. На этом уровне основными элементами оценки являются, с одной стороны, организация труда личного состава, его навыки, умения, ценностные ориентации и установки по поводу своей деятельности и ее результатов, с другой стороны, непосредственные результаты деятельности конкретного сотрудника.

Значение правоприменительной деятельности в обеспечении режима законности отражают критерии общей юридической эффективности. Они отражают взаимозависимость между правоприменительной деятельностью органов внутренних дел и состоянием законности в обществе.

Юридическая эффективность правоприменительной деятельности определяется не только по конечному результату при достижении главной цели правоприменения, но и по тому, насколько вся деятельность, используемые методы, средства и конечный результат соответствует действующим нормам права.

Юридическая эффективность находится в зависимости от качества законодательства. Качество законодательства, в данном случае будет выражаться в отсутствии противоречащих друг другу нормативно-правовых актов, а также в наличии норм, обладающих внутренней потенциальной способностью в существующих социальных, экономических и политических условиях осуществлять регулирование общественных отношений.

Условием юридической эффективности правоприменения выступает и рациональная организация самой системы органов внутренних дел. Эффективным правоприменение будет тогда, когда оно будет соответствовать букве закона. При оценке юридической эффективности важно не только на основе и во исполнение закона определить права и обязанности субъектов правоотношения, но и соблюсти временные и процедурные требования, предусмотренные законодательством. Не случайно ряд нормативных актов, например, УПК РФ и КоАП РФ, непосредственно используемые в процессе правоприменительной деятельности органами внутренних дел, детально регламентируют алгоритмы и сроки осуществления правоприменения, а также поводы и основания при наличии которых эти сроки могут быть увеличены. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ срок рассмотрения сообщения о преступлении составляет трое суток. Однако, данный срок, в соответствии с ч. 3 вышеуказанной статьи может быть продлен до 10, а при ряде обстоятельств и до 30 суток, что в конечном итоге должно положительно сказаться на эффективности правоприменения.

Состояние и реальную роль правоприменения в общественной жизнедеятельности отражают критерии общей социальной эффективности. Они являются наиболее важным и определяющим классом критериев, совокупными, обобщающими. Главный акцент в них делается на выявление зависимости между правоприменительной деятельностью органов внутренних дел и уровнем, качеством решения основных проблем развития общества. Данный класс критериев предполагает глубокий анализ объектов правоприменительной деятельности.

Рассматривая критерии общей социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, необходимо помнить, что объекты ее воздействия весьма разнообразны. Это связано с тем, что правоприменение осуществляется и в случае совершения преступления, и в связи с реализацией позитивных прав. Вследствие этого, каждый из видов деятельности будет характеризоваться своими параметрами.

Поэтому социальную эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел следует определять, во-первых, по конечному результату, тесно взаимосвязанному с внутренней жизнедеятельностью самих органов внутренних дел, и, во-вторых, по тому, как этот конечный результат вписывается в запросы общества, удовлетворяет либо обеспечивает и вообще влияет на общественное развитие. Социальная ценность правоприменительной деятельности органов внутренних дел заключается в ее способности максимально удовлетворять запросы конкретных граждан и всего общества в целом, создавая ощущение защищенности от любого вида противоправных посягательств.

Социальный эффект, – отмечает Г.В. Атаманчук, – это совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного изделия (продукта) или выполнения

определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей¹.

Социальная эффективность зависит, от: а) качества законодательства; б) наиболее рациональной организации самой системы органов внутренних дел; в) согласования этой деятельности с запросами, закономерностями и интересами общества.

Сущность социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел заключается также в ее стабильности и постоянном прогрессировании. То есть эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел должна отражать не только конечный результат, но и быть необходимым, прочным звеном в цепи прогрессивного развития общественной жизни.

Социальная эффективность – явление глубинное, отражающее соотношение совокупных затрат на правоприменительную деятельность и управление ею с объективным результатом, полученным от нее и реализованным в обществе, обеспечивающем сохранение и развитие последнего².

Критерии социальной эффективности – наиболее обобщенные и важные категории, отражающие общественную пользу деятельности органов внутренних дел. Эти критерии связаны, с одной стороны, с потребностями, интересами и целями общественного развития, а с другой, дают возможность оценивать, измерять степень удовлетворения искомых потребностей, интересов, целей. Основная задача критериев социальной эффективности – это определение взаимосвязи между деятельностью органов внутренних дел и потребностями общества в этой сфере.

Таким образом, критерии общей социальной эффективности правоприменительной деятельности раскрывают и показывают, насколько правильно, умело и продуманно органы внутренних дел и их должностные лица направляют, организуют и регулируют общественные процессы, поведение и деятельность людей и подчиняют их общественной целесообразности.

Необходимо отметить, что критерии общей социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел могут применяться при анализе и оценке в рамках как всей системы органов внутренних дел в целом по России, так и в локальных рамках. Это связано с тем, что при правильном осуществлении правоприменения, результаты будут целесообразны, гармоничны и эффективны. Необходимо также, чтобы между эффективностью различных уровней была определенная согласованность, при которой локальная эффективность способствовала общей, а общая благоприятствовала локальной.

¹ Атамчук Г.В. Обеспечение рационального государственного управления. М., 1990. С. 312.

² Там же. С. 315.

В современных условиях социально-экономического развития страны, критерии общей социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел приобретают новое содержание. И в данной ситуации особую актуальность приобретает принцип «социальной справедливости».

В соответствии с п. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции», общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции.

Критерии общей социальной эффективности правоприменения, являются, скорее, не критериями – результатами, а критериями – средствами, показывающими каким образом, какими формами и методами, применяемыми в правоприменении, могут обеспечиваться высокие показатели развития общества.

Следующий класс критериев можно обозначить, как критерии специальной социальной эффективности правоприменительной деятельности. Марко Марков данные критерии называет вторичными, или критериями-факторами¹.

К критериям специальной социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, можно отнести следующие.

Первым критерием можно назвать целеориентированность (или целесообразность) организации и функционирования всей системы органов внутренних дел. Это положение объективно обусловлено ролью органов внутренних дел в обществе.

Анализ целеориентированности предполагает: выбор в качестве исходных, объективно обусловленных и общественно актуальных целей; рассмотрение соответствующих целей в развитии, с учетом изменяющихся общественных потребностей и интересов, (а не как нечто данное на многие годы); измерение целей по конкретным результатам на «выходе», то есть по характеру и полноте их отражения в действиях и решениях правоприменителя.

Ко второму критерию можно отнести затраты времени на правоприменение. Сюда следует включать то время, которое тратится на внутреннюю правоприменительную деятельность, то есть обработку и продвижение информации от «входа» до «выхода». Любое решение сохраняет наивысшую эффективность в течение короткого времени, пока оно еще соответствует «схваченным» условиям и факторам. Закон экономии времени – важнейший закон, характеризующий прогресс общественной деятельности.

¹ Марков М. Технология и эффективность социального управления. М., 1982. С. 113–214.

Концентрированным отражением используемых в ходе правоприменительной деятельности форм и методов будет являться стиль правоприменения. «Характер службы в органах внутренних дел предопределяет повышенные требования, которые предъявляются к лицам, осуществляющим данный вид деятельности, а также особенности в регламентации условий труда сотрудников, их должностных обязанностей и прав», – подчеркивает Е.Л. Ковалева¹. Необходим правильный набор элементов, входящих в правоприменение.

Четвертым критерием могут выступать издержки – экономические, технические, кадровые. Это те расходы, которые идут на функционирование органов внутренних дел. Эти расходы в настоящее время отнимают весьма значительную часть национального дохода. Поэтому данный критерий социальной эффективности требует к себе постоянного внимания.

В качестве пятого критерия можно предложить сложность организации (а на ее основе и деятельности) органов внутренних дел. Этот критерий раскрывает исключительно важные аспекты правоприменения. Это связано с тем, что чем сложнее (многозвеннее) организационная структура в вертикальном и горизонтальном расчленении, тем больше времени тратится на прохождение правоприменительных актов, сильнее подвергается изменениям информация.

Взятые во взаимосвязи «цели – время – стиль – затраты – сложность» и рассмотренные под углом зрения содержания и силы порождаемых ими воздействий могут, в главном, характеризовать эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Представляется, что критерии специальной юридической эффективности будут совпадать с критериями специальной социальной эффективности правоприменения. То есть, справедливо будет отнести к ним цели, время, стиль, затраты и сложность. Однако эти критерии должны быть рассмотрены с точки зрения соответствия действующему законодательству.

Так, анализ целеориентированности при оценке юридической эффективности правоприменительной деятельности предполагает выбор законодательно закрепленных приоритетов и соотнесение полученных результатов с теми, к которым стремился законодатель.

Временной критерий юридической эффективности правоприменения также будет рассматриваться исходя из тех положений, которые закреплены в законе. Так, например, срок предварительного следствия, согласно УПК РФ, составляет два месяца. Однако на практике, следователи зачастую увеличивают его, пользуясь положениями ч. 3 ст. 217 УПК РФ, искусственно растягивая сроки ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела. Поэтому при оценке юридической эффективности право-

¹ Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 229.

применительной деятельности органов внутренних дел необходимо учитывать, насколько были соблюдены сроки, указанные в законе.

Говоря о таком критерии, как стиль правоприменения, необходимо отметить, что он должен соответствовать законам, положениям, инструкциям, регламентирующим правоприменительную деятельность. Не случайно существует Закон о полиции, определяющий ее компетенцию, задачи, права и обязанности; есть значительное количество законодательных и нормативных актов, регламентирующих формы и методы ее работы, существует Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащий в статье 28 текст Присяги сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации¹.

В тесной взаимосвязи со стилем, который представляет собой формы и методы, находятся издержки. Они могут значительно возрасти в случае неправильной организации труда субъектами правоприменения. В этой связи данный критерий играет одну из определяющих ролей при оценке юридической эффективности.

Пятый критерий – сложность организации. Любая система рассчитана на нормальное функционирование, а взаимоотношения между всеми звеньями в системе органов внутренних дел регламентированы. И от того, как соблюдаются обязанности каждым из субъектов правоприменения зависят, и время, и затраты, и, в конечном счете, юридическая эффективность.

Важная роль в анализе и оценке правоприменения принадлежит критериям конкретной социальной эффективности каждого единичного правоприменительного акта. Нередко бывают случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигаются за счет активности одних субъектов и определенной пассивности других. В результате, за общими позитивными показателями может скрываться весьма слабая работа отдельных органов или должностных лиц.

Каждый государственный орган, каждое должностное лицо органов внутренних дел имеет свою компетенцию. Она характеризует цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, определенные права и обязанности. Однако нельзя забывать, что правоприменительная деятельность – явление социальное, то есть это деятельность для людей и ради людей. Поэтому, при осуществлении своих прав и обязанностей, субъект правоприменения не должен забывать о нравственных и моральных нормах.

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ: с изм. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Следующий критерий конкретной социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел видится в соблюдении и непротивопоставлении принципов законности и социальной справедливости в решениях и действиях правоприменителя. Как уже отмечалось, законность тесно связана с обеспечением и защитой всеобщих интересов, с проведением в жизнь принципа справедливости.

Состояние законности в стране и регионе, общая и специальная юридическая эффективность правоприменительной деятельности складывается из конкретной юридической эффективности каждого, отдельно взятого нормативно – правового акта.

Критериями конкретной юридической эффективности, также будут выступать компетенция и законность.

В этой связи степень соответствия направлений, содержания и результатов правоприменительной деятельности органов внутренних дел тем ее параметрам, которые определены в компетенции органа и статусе должностного лица, является исходным критерием конкретной юридической эффективности. Отсюда следует, что любое отклонение от компетенции органа и статуса должностного лица, или проявление активности субъекта правоприменения, в другом направлении или иной сфере, не может признаваться рациональным и эффективным.

Соблюдение законности придает правоприменению определенную целенаправленность, единообразие требований и подходов, согласованность и упорядоченность. Таким образом, всякие нарушения принципа законности, чем бы они ни объяснялись и не оправдывались, с юридической точки зрения, не могут рассматриваться в качестве эффективных, даже если они, в какой-то мере, могут быть оправданы с моральной точки зрения.

Поэтому во всех случаях, когда правоприменитель стоит перед выбором: нарушать закон во имя локальных либо временных интересов или, наоборот, поступиться ими ради торжества закона, надо идти, конечно, по пути утверждения законности.

Таким образом, юридическая эффективность правоприменительной деятельности оценивается исходя из действующего законодательства, из того, насколько она соответствует правовым нормам. Юридическая эффективность тесно связана с принципом законности.

В свою очередь, социальная эффективность определяется не только нормами права, но и существующими в обществе моральными, этическими нормами. Она связана не только с принципом законности, но и с принципом социальной справедливости.

Социальная цель правоприменения лежит за сферой права. И, в этой связи, правоприменительная деятельность не всегда дает должного социального эффекта. Достижение юридической цели не всегда ведет к достижению цели социальной. Юридическое исполнение нормы еще не означает, что мы приближаемся к решению задач, стоящих перед правопримени-

телем. Однако решение этих задач свидетельствует о высокой юридической эффективности.

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел – явление социальное и отражает в себе коренные потребности, интересы, цели и волю большинства населения страны. Чтобы функционирование системы было более плодотворным, необходим постоянный обмен информацией.

Много в правоприменительной деятельности органов внутренних дел раскрывают и такие критерии, как правдивость и целесообразность информации, выдаваемой должностными лицами общественности, влияние конкретного правоприменительного акта на формирование взглядов правонарушителей и законопослушных граждан. Таким образом, можно предложить несколько видов критериев социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, которые во взаимосвязи раскрывают его как целостность, а в отдельности – те или иные его проявления. Умелое и системное применение этих критериев позволяет выявить и оценить уровень социальной эффективности правоприменительной деятельности в органах внутренних дел в целом, его органов и должностных лиц, в частности.

Соотнесение конечных результатов правоприменительной деятельности органов внутренних дел с критериями общей социальной эффективности позволяет видеть социальную эффективность самого правоприменения.

При оценке социальной эффективности необходимо учитывать систему взаимодействия с общественностью, институтами гражданского общества с целью эффективной борьбы с преступностью.

«Основное направление в достижении эффективности правоприменительных актов, состоит в том, – подчеркивает В.В. Лазарев, – чтобы правоприменяющий субъект добился соответствия содержания акта его основанию, а избранная им форма отражала бы соответствующее содержание и доводила бы его до адресата в той мере, в какой не оставалось бы возможности для расхождения между юридическими и фактическими последствиями акта»¹.

В современных условиях в нашем обществе на первое место выдвигается такой критерий оценки эффективности, как общественное мнение о деятельности органов внутренних дел.

Здесь представляется возможным выделить два аспекта оценочного отношения общественного мнения к правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Юридический аспект связан с соотнесением правоприменительной деятельности с требованиями законодательства и принципом законности. В данном случае важно, насколько точно и неуклонно соблюдаются те нормативные акты, которые регламентируют обществен-

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 38.

ные отношения и саму правоприменительную деятельность органов внутренних дел. Социальный аспект связан с психологическим восприятием правоприменения отдельными гражданами и обществом в целом.

Деятельность органов внутренних дел оценивается в первую очередь с позиций общественного мнения, защищенности граждан и степени удовлетворенности граждан работой сотрудников органов внутренних дел. Общественный контроль за органами внутренних дел способствует обеспечению законности, снижает уровень коррупции и положительно влияет на имидж органов внутренних дел¹.

Использование правовых критериев эффективности, как правило, особых трудностей не вызывает. Так, нормы уголовно-процессуального права формулируют конкретные требования, которым должны отвечать действия должностных лиц в случае обнаружения преступления, правонарушения, при проведении следственных действий и т.п.

Однако правоприменительная деятельность органов внутренних дел по своей природе является деятельностью социальной. Поэтому эффективность оценивается не только с помощью правовых норм, но и с помощью социальных норм, действующих в обществе. Вместе с тем, нравственные, моральные, этические нормы затруднительно использовать в качестве критериев правоприменения. Это связано с тем, что в силу специфики своей деятельности органы внутренних дел вынуждены использовать социально не одобряемые методы работы.

Ю.Е. Аврутин подчеркивает, что, «использование социальных норм в качестве критериев эффективности деятельности органов внутренних дел позволяет проводить ее объективную оценку и измерение, выявлять степень соответствия или отклонения этой деятельности от норм права, морали, нравственности, этики, в том числе и профессиональной»².

Исходя из этого, наилучшего соотношения социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел можно добиться путем четкого и последовательного законодательного и нормативно-правового регулирования ее характера, содержания, форм и методов осуществления с учетом динамики социальных процессов.

Оценка правоприменительной деятельности органов внутренних дел со стороны граждан, общественных организаций и других структур, не входящих в систему органов внутренних дел является в настоящее время новой тенденцией. Данные субъекты заинтересованы в том, чтобы знать реальный уровень осуществления правоприменительной деятельности ор-

¹ Рахматуллин А.Ф. Модернизация подходов к оценке деятельности современных органов внутренних дел // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 1. 2015.

² Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 427.

ганов внутренних дел. Уровень знаний может колебаться от обыденного до научного. Каждый из внешних субъектов имеет свои личные суждения и мнения на основе личных контактов при решении вопросов разного рода, на основе публикаций в средствах массовой информации. Общественное мнение – то есть совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения людей – оно достаточно субъективно, однако вследствие своей массовости обладает свойством объективно отражать эффективность правоприменительной деятельности. Оценки, содержащиеся в общественном мнении, могут характеризовать психологический, политический, организационный, юридический и другие аспекты правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

К сожалению, у нас не выработалось практики и не сложилось действенных механизмов познания и оценки правоприменения, а тем более, использования этих знаний и результатов в целях его совершенствования. Обычно правоприменительная деятельность органов внутренних дел начинает оцениваться и анализироваться лишь в том случае, когда уровень снижения ее качества превышает все допустимые границы, когда волна преступности вызывает признаки кризиса в обществе, либо же когда отдельные правоприменители совершают деяния, грубо нарушающие действующие нормы права и морали и это становится достоянием широкой общественности. А подобного рода единичные деяния проецируются на всю систему органов внутренних дел.

На основании вышеизложенного можно сформулировать следующие выводы:

Цели правоприменительной деятельности разнообразны, но все они подчинены одной главной – обеспечение своевременного, правильного применения норм, которое даст оптимальный результат. Юридическая эффективность связана именно с этой основной целью.

Социальные цели более глобальны. Их значение сказывается не только на непосредственных участниках правоприменительной деятельности, но отражается социальный результат во всем своем многообразии.

Соответственно, следует различать два уровня эффективности: юридическую и социальную. Между ними существует тесная взаимозависимость – чем выше социальная эффективность, тем выше юридическая. Это значит, что законы должны быть максимально приближены к существующей действительности, реалистичны.

Критерии и социальной и юридической эффективности делятся на три группы:

1. Критерии общей эффективности;
2. Критерии специальной эффективности;
3. Критерии конкретной эффективности.

Наилучшего соотношения социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел можно

добиться путем четкого и последовательного законодательного и нормативно-правового регулирования ее характера, содержания, форм и методов осуществления с учетом динамики социальных процессов.

Начало XX века было ознаменовано поиском действенного механизма оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Был принят целый ряд сменявших друг друга нормативных актов.

Так, Приказом МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «О введении в действие систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования» было определено, что «основным ориентиром вводимой системы оценки деятельности ОВД является необходимость вернуть ОВД доверие граждан, поднять общественный престиж его деятельности, развернуть все милицейские коллективы и каждого работника в отдельности в сторону реальной, гарантированной защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств». В частности, данный приказ закреплял, что для объективности выводов об эффективности деятельности ОВД в систему оценки, помимо критериев и показателей, характеризующих их деятельность с внутриведомственных позиций, включены результаты опросов общественного мнения. Этот критерий состоял из двух показателей:

- общая оценка деятельности органа внутренних дел;
- доверие граждан органу внутренних дел (уверенность в способности органов внутренних дел защитить и оказать необходимую помощь).

Для выведения оценки предполагалось рассчитывать динамику доли положительных оценок в числе опрошенных. Для получения положительной оценки доля граждан, положительно оценивших деятельность органов внутренних дел и доверяющих органам внутренних дел, должна была неуклонно расти.

1 января 2010 г. методика оценки деятельности органов внутренних дел была изменена приказом МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования». В систему оценки, помимо критериев и показателей, характеризующих деятельность органов внутренних дел с внутриведомственных позиций, были включены результаты опросов общественного мнения о работе органов внутренних дел на основе использования вневедомственных источников социологической информации. Помимо того, что впервые указано на использование в оценке деятельности именно вневедомственных источников социологической информации, общественное мнение о работе органов внутренних дел стало одним из основных из критериев оценки включающих три показателя:

1) уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов, состоящая из двух оценочных показателей:

- доля положительных оценок в числе опрошенных граждан;
- доля обратившихся в органы внутренних дел граждан от числа подвергнувшихся противоправным посягательствам;

2) удовлетворенность граждан мерами, принятыми органом внутренних дел по их заявлениям и сообщениям о правонарушениях, – доля положительных оценок в числе опрошенных граждан.

Приказом МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» с 1 января 2012 г. были утверждены и введены в действие новые критерии оценки. Было установлено, что итоговая комплексная оценка деятельности территориальных органов МВД России складывается из:

- оценки эффективности деятельности по ведомственным показателям;
- оценки деятельности по результатам исследования общественного мнения, а также оценки информирования государственных и муниципальных органов, граждан о результатах деятельности;
- оценки эффективности деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских, контрольных, целевых и иных выездов, изучения информационно-аналитических материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля.

В настоящее время деятельность органов внутренних дел оценивается в соответствии с Инструкцией, утвержденной Приказом МВД РФ от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». Деятельность территориального органа МВД России оценивается за календарный год, оценка складывается из:

- вневедомственной оценки его деятельности, основанной на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России;
- ведомственной оценки, включающей в себя экспертную оценку и оценку результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям (статистическая оценка).

Необходимо отметить, что вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел указана на первом месте. Показателями вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации являются:

- уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);
- уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности (доля выражающих доверие от общего числа опрошенных);
- оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);
- уровень виктимизации (доля граждан подвергшихся противоправным посягательствам от числа опрошенных);
- количество жалоб, поступивших в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства (на 100 тыс. населения);
- оценка деятельности органов внутренних дел по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (доля негативных информационных поводов (событий), касающихся деятельности территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации и нашедших отражение в средствах массовой информации, к общему количеству информационных поводов (событий);
- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг.

Ведомственная система оценки деятельности органов внутренних дел, в соответствии с указанным нормативным актом содержит более развернутый перечень показателей и включает «традиционные» количественные критерии, связанные с защитой личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждения и пресечения преступлений, выявленных и раскрытых преступлений, расследованных уголовных дел, разысканных лиц, производств по делам об административных правонарушениях, исполнению административных наказаний, обеспечению правопорядка в общественных местах, обеспечению безопасности дорожного движения, государственной защитой потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц и осуществлению экспертно-криминалистической деятельности¹.

¹ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040: с изм. от 13 февраля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.3. Способы повышения эффективности правоприменительной деятельности

Низкий уровень правоприменительной деятельности на длительное время наносит обществу непоправимый урон. Прежде всего, это сказывается на отношении людей к органам внутренних дел, вызывает дисбаланс и в самой системе. В этой связи, обществу нужны не только и не столько новое законодательство, и периодические кадровые перестановки, сколько такая постановка работы, при которой повышение эффективности правоприменительной деятельности носило бы постоянный характер и в каждый момент гарантировало ее высокий уровень.

Таким образом, повышение эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел должно представлять собой постоянный процесс. Суть этого процесса сводится к тому, что, прежде всего, органы внутренних дел, должны превращаться в социально одобряемую систему. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел должна быть ориентирована на признание общечеловеческих ценностей. Традиционно репрессивные и милитаризованные органы внутренних дел должны постепенно гуманизироваться, превращаться в подлинно правоохранительные с приоритетом личности над так называемыми публичными интересами или «высшими государственными и ведомственными соображениями», что по сути дела является одним из гуманистических направлений обеспечения прав человека и гражданина в России.

Этого можно добиться, осуществляя правоприменительную деятельность в соответствии не только с нормами права, но и нормами морали. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел, должна быть образцом нравственной деятельности, обеспечивать надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных посягательств.

Правоприменительная деятельность – явление сложное, не сводимое к изданию актов применения права. Она включает не только закрепленную в процессуальных нормах процедуру «движения дела», но и большое количество неформальных связей и отношений. Различные звенья правоприменительной подсистемы, должностные лица оценивают состояние правопорядка, вырабатывают свои позиции по вопросам применения закона, высказывают мнения и влияют на мнения других лиц, принимают решения по конкретным делам, изменяют текущую практику, выступают с предложениями по совершенствованию законодательства и так далее. Весь этот сложный механизм материально – правовых, процессуальных, организационных, технических, психологических и иных связей и отношений образует правоприменительную деятельность, совершенство которой является одним из условий ее эффективности.

При определении юридической и социальной эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел необходимо учи-

тивать систему взаимодействия с общественностью, институтами гражданского общества.

Справедливой является точка зрения О.В. Беляевой, что «что для достижения положительных результатов во взаимоотношениях органов внутренних дел и общества, необходимо выстроить четкий механизм, который будет содержать в себе цели, задачи, принципы, методы и формы взаимодействия и сотрудничества полиции и общественности»¹.

Приоритетной целью органов внутренних дел, согласно концепции их развития, является обеспечение надежной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что достичь этой цели, а, следовательно, обеспечить высокую эффективность в работе органов внутренних дел с преступностью без тесного взаимодействия с общественностью нельзя.

То есть наметился новый подход к разрешению проблемы повышения эффективности правоприменения. Необходим социальный контроль над правоприменительной деятельностью органов внутренних дел. Во главу угла ставится соблюдение социальных, общечеловеческих интересов, и основной целью оценки выступает определение степени выполнения органами внутренних дел своего социального назначения, уровень обеспечения нормального функционирования и развития общества. В правоприменительной деятельности органов внутренних дел очень «важно в каждом конкретном случае переводить правовые явления на язык нравственности, с одной стороны, делая их более понятными с точки зрения простых человеческих отношений, а с другой – выявляя реальные и устраняя мнимые противоречия между правом и моралью»².

Источниками показателей при определении эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел являются данные социологических, криминологических и других специальных исследований, отчетные и аналитические документы органов внутренних дел и иных ведомств, государственная и ведомственная статистическая отчетность. Кроме того, в условиях повсеместной компьютеризации и декларировании открытости органов внутренних дел, представляется возможным и необходимым создание сайтов, на которых граждане, проживающие в том или ином регионе, получили бы возможность оставлять отзывы (или жалобы) о деятельности каждого конкретного сотрудника из числа непосредственно работающих с населением и деятельности всего территориального органа внутренних дел.

¹ Беляева О.В. Взаимодействие и сотрудничество органов внутренних дел и общества в современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 12.

² Клевцов С.В. Особенности формирования профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел на современном этапе // Наука и практика. 2015. № 3. (64). С. 63–65.

В настоящее время существует ряд способов и процедур анализа правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

Прежде всего, большие резервы заложены в отчетах руководителей отдельных служб и подразделений органов внутренних дел о проделанной работе. В органах внутренних дел это является постоянной практикой, поскольку нормативно определены сроки, процедуры и формы отчетности. Однако, зачастую отчет представляет собой формальный акт, и в этой связи необходимо совершенствовать как саму процедуру подготовки, так и порядок проведения отчета.

Как правило, отчеты руководителей проходят на закрытых коллегиях и совещаниях, без привлечения общественности и средств массовой информации. В основном в них содержатся сведения о работе того или иного органа за определенный период времени. Существующая в органах внутренних дел «палочная система» привела к погоне за показателями выявленных и раскрытых преступлений. Но, эти сведения, отнюдь не свидетельствуют ни о социальной, ни о юридической эффективности правоприменения.

В этой связи, хотелось бы подчеркнуть следующее. Периодические статистические отчеты руководителей о деятельности служб и подразделений, формально свидетельствующие лишь о юридической эффективности правоприменительной деятельности, необходимо дополнять сведениями о формах и методах работы, обоснованности затрат, анализом этой деятельности с точки зрения эффективности социальной. Это формировало бы позитивное отношение общественности к правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

Вместе с тем, как справедливо отмечает Г.В. Атаманчук, «отчет, как процедура анализа и оценки управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц, содержит в себе богатый потенциал совершенствования управления, и его следует использовать в должной мере»¹.

Не вызывает сомнения тот факт, что «действенным рычагом повышения эффективности работы органов внутренних дел, ... средством, обеспечивающим их тесное взаимодействие с общественностью, выступает связь со средствами массовой информации»².

Именно средства массовой информации играют решающую роль в формировании отношения населения к правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Не каждый человек в течение жизни оказывается преступником или потерпевшим, не у каждого возникает необходи-

¹ Атаманчук Г.В. Обеспечение рационального государственного управления. М.: Юридическая литература. 1990. С. 325.

² Егорышев С.В. Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях перехода России к рыночным отношениям. Уфа, 1997. С. 289.

мость реализовывать свои права при помощи органов внутренних дел. Поэтому у большинства граждан формируется оценка правоприменительной деятельности органов внутренних дел на основании информации, полученной от СМИ. Имея широкую сеть своих корреспондентов, ежедневно получая от граждан и организаций тысячи писем и иных материалов, освещая различные аспекты деятельности органов внутренних дел, выступая со статьями и различными сообщениями, средства массовой информации формируют общественное мнение, вскрывают недостатки в работе.

Однако, не всегда средства массовой информации добросовестны. В погоне за сенсациями, освещаются, как правило, негативные аспекты деятельности, умышленно искажаются многие факты. У населения складывается недоверие и раздражение работой органов внутренних дел.

Средствам массовой информации доверяют, к ним прислушиваются. Они обладают обширными социальными возможностями по анализу и оценке правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

В средствах массовой информации, как в зеркале отражаются и цели, и методы, и формы, и результаты правоприменения. Поэтому, если внимательнее присмотреться, то видны и достоинства, которые надо развивать, и недостатки, с которыми надо бороться.

Средства массовой информации активно влияют не только на формирование оценки у населения, но и на саму правоприменительную деятельность органов внутренних дел. Так, например, в п. 4 ч. 1 ст. 108 УПК РСФСР в качестве повода для возбуждения уголовного дела указывались статьи, заметки и письма, опубликованные в печати. УПК Российской Федерации трактует этот пункт несколько иначе и в п. 3 ч. 1 ст. 140 к поводам для возбуждения уголовного дела относит сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, к числу которых могут быть отнесены и средства массовой информации, то есть, несмотря на изменившуюся формулировку, неизменным остался смысл статьи.

Во взаимодействии со средствами массовой информации могут решаться следующие задачи, влияющие на повышение эффективности правоприменительной деятельности:

- решение оперативно-розыскных следственных и других служебных задач, имеющих большой общественный резонанс и общереспубликанский характер (розыск подозреваемых, выявление свидетелей, идентификация личности, розыск пропавших без вести людей);

- профилактика правонарушений и преступлений (повышение степени осведомленности населения о конкретных способах предупреждения преступлений, поощрение общественной активности граждан в сфере охраны правопорядка). Так, например, ч. 4 ст. 29 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ обязывает органы внутренних дел Российской Федерации и государствен-

ные средства массовой информации оказывать помощь в проведении мероприятий по обучению граждан правилам безопасного поведения на дорогах¹;

- формирование собственного престижа и повышение своего авторитета (предоставление журналистам информации о деятельности органов внутренних дел, передача информации о происшествиях для предотвращения паники, ложных слухов). Данное положение прямо вытекает из ст. 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», закрепляющей принцип открытости и публичности². С целью объективного освещения в СМИ информации о деятельности МВД России, его территориальных органов проводится аккредитация журналистов при МВД России и его территориальных органах. Аккредитованные журналисты имеют право присутствовать на всех мероприятиях, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия³;

- внесение изменений в организационно-управленческую деятельность, оптимизация численности, структуры, форм и методов деятельности органов внутренних дел. Так, например, при активном участии пользователей сети «Интернет» обсуждался проект закона «О полиции», что позволило гражданам предложить наиболее оптимальные, с их точки зрения, варианты модернизации этой структуры.

Зачастую именно средства массовой информации формируют имидж государственных органов и, органов внутренних дел в частности. Отчасти представляется возможным согласиться с точкой зрения И.А. Панфилова о том, что «общественное мнение, соответственно, и доверие, как правило, зависят не от того, насколько качественно и добросовестно правоохранительные органы выполняют возложенные на них функции, а от того, какой их образ создается в масс-медиа»⁴. В этой связи конструктивное сотрудничество органов внутренних дел со средствами массовой информации выступает не только в качестве источника информации, отражающего эффективность деятельности органов внутренних дел, но и мощного стимулятора

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ: с изм. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: с изм. от 19 декабря 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органах [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 27 июня 2015 г. № 725. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-I: с изм. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Панфилов И.А. О роли сети Интернет в формировании общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Рос. следователь. 2013. № 5. С. 31–33.

для принятия различного рода решений, направленных на совершенствование этой деятельности.

Именно в общественном мнении наиболее адекватно отражается социальная эффективность правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел. В силу своей масштабности, общественное мнение, обладает способностью подчинять правоприменительную деятельность тем целям, которые необходимы в обществе. Общественное мнение является одним из самых мощных средств воздействия, поскольку может трансформировать работу органов внутренних дел в соответствии с потребностями общества.

Общественное мнение представляет собой совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей об управленческих реалиях. В нем практически постоянно происходит соотнесение, соизмерение уровня и результатов с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей¹.

Здесь представляется возможным выделить два аспекта оценочного отношения общественного мнения к правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Юридический аспект связан с соотнесением правоприменительной деятельности с требованиями законодательства и принципом законности. В данном случае важно, насколько точно и неуклонно соблюдаются те нормативные акты, которые регламентируют общественные отношения и саму правоприменительную деятельность органов внутренних дел. Социальный аспект связан с психологическим восприятием правоприменения отдельными гражданами и обществом в целом.

Общественное мнение может быть выражено различными способами. С одной стороны, это может быть бытовым выражением, где людьми высказываются суждения и взгляды при общении друг с другом. С другой стороны, общественное мнение может быть упорядоченно, выявлено в процессе конкретно – социологических исследований, получено в результате скрупулезного изучения и анализа писем, заявлений и жалоб, полученных органами внутренних дел и прокуратурой. (Поскольку жалобы на действия органов внутренних дел поступают, как правило, именно в прокуратуру.) В данном случае, общественное мнение может оказать влияние на повышение эффективности правоприменения, конечно, если вовремя будут приняты адекватные меры реагирования.

В этой связи Г.В. Атаманчук выделяет следующие аспекты при использовании общественного мнения: а) систематичность использования общественного мнения, причем, при использовании разнообразных методов сбора и анализа первичной информации; б) применение таких способов, средств и процедур социологических исследований, которые бы обес-

¹ Атаманчук Г.В. Обеспечение рационального государственного управления. М., 1990. С. 326.

печивали и гарантировали адекватность выводов и суждений по поводу характера и уровня деятельности; в) поддержание должного уровня и авторитета общественного мнения путем принятия соответствующих нормативных и практических мер по тем или иным его требованиям¹.

В этой связи, как представляется, необходимо постоянно изучать мнение жителей о деятельности органов внутренних дел. В современных условиях этот мониторинг, помимо традиционных способов, можно проводить посредством электронных средств и сети Интернет.

Несмотря на законодательно закрепленный принцип учета общественного мнения о деятельности органов внутренних дел до сих пор не предложено эффективных методик и параметров его мониторинга

Поэтому, как уже отмечалось в литературе, необходимо налаживать двустороннюю связь, формировать и использовать общественное мнение и для повышения престижа самих органов внутренних дел, и для предотвращения противоправного поведения².

Для эффективного взаимодействия органов внутренних дел с населением в последнее время создаются и развиваются различные демократические институты. В рамках их деятельности повышение качества правоприменения может быть достигнуто посредством:

- разработки с органами местного самоуправления согласованных планов по проведению совместных мероприятий;
- разработки совместных согласованных долговременных общепрофилактических программ;
- обмена информацией;
- проведения совместного анализа оперативной обстановки;
- организации периодических встреч представителей служб и подразделений ОВД с общественностью с целью выработки общих позиций и координации действий;
- разработки совместных проектов по патриотическому воспитанию школьников и молодежи;
- создания в рамках муниципального образования на базе крупных предприятий, учреждений, высших учебных заведений добровольных народных дружин из числа лиц, достигших 18-летнего возраста;
- согласования вносимых в местные органы власти предложений по вопросам совершенствования действующих целевых программ республи-

¹ Атаманчук Г.В. Обеспечение рационального государственного управления. М., 1990. С. 327.

² Клименко С.К. Психолого-педагогические аспекты изучения и формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Психология и педагогика управления в органах внутренних дел. Ч. 2. М., 1989. С. 38–39; Малушкина Н.С. Теоретико-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1992.

канского, городского и районного уровней по профилактике преступности на обслуживаемой территории¹.

Проведенные социологические опросы, отражают, в целом, недовольство населения работой органов внутренних дел. При этом решающее значение имеет не столько уровень преступности, сколько отношение сотрудников органов внутренних дел к гражданам.

Корруптированность и высокая преступность в правоохранительных органах на сегодняшний день очень сильно подрывают имидж и веру общества в данных структурах. Однако, необходимо отметить, что в последние годы уровень доверия к правоохранительным органам несколько вырос.

«Уровень доверия россиян к полицейским растет, при этом граждане отмечают существенное снижение грубости со стороны сотрудников органов внутренних дел, свидетельствуют данные Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ).

Согласно результатам опроса, 56 % россиян относятся к полиции с доверием, при этом 13 % доверяют ей полностью, а 43 % – лишь в определенной степени. В начале 2013 года результаты опроса показали, что полиции доверяют 54 % респондентов, в конце того же года социологи зафиксировали отметку в 46 %, а в 2011 доверие к правоохранителям выражали 52 % участников опроса, в 2010 – только 40 %.

В то же время 41 % россиян считают, что на сотрудников органов внутренних дел положиться нельзя, при этом чаще других эту точку зрения высказывали жители столицы и петербуржцы (53 %).

Чуть менее четверти респондентов (21 %) дали положительную оценку деятельности сотрудников правоохранительных органов в оказании помощи гражданам. Еще 58 % опрошенных считают помощь полиции в решении проблем несущественной, а 13 % и вовсе уверены, что полицейские приносят людям больше вреда»².

Нарушения, выявляющиеся в ходе деятельности правоохранительных органов, существенно подрывают общественно мнение, а население деятельностью органов внутренних дел в целом не удовлетворено, позитивные социальные цели не достигнуты.

Зачастую, представления населения об эффективности правоприменительной деятельности у населения ассоциируются не столько с результатами борьбы с преступностью, сколько с соблюдением сотрудниками морально-этических норм.

¹ Абдулкахирова З.З. Организационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по повышению общественного доверия и поддержке граждан (на примере МВД по Чеченской Республике) // Рос. следователь. 2013. № 20. С. 38–42.

² ВЦИОМ: уровень доверия россиян к правоохранительным органам растет [Электронный ресурс] / РИА Новости. URL: <http://ria.ru/society/20141107/1032140642.html#ixzz43vAxhPtP> (дата обращения: 24.03.2016).

Несомненно, что юридический аспект очень важен, однако, правоприменение – будучи социальной деятельностью, оценивается с позиций социальных норм, действующих в обществе.

Использование не только норм права, но и социальных норм в качестве критериев эффективности правоприменения, позволяет проводить ее объективную оценку и измерение, выявлять степень соответствия или отклонения этой деятельности от норм права, морали, этики.

Несмотря на большое значение общественного мнения для оценки правоприменительной деятельности органов внутренних дел ее нельзя абсолютизировать. Можно попытаться использовать некоторые результаты изучения общественного мнения для корректировки общей оценки эффективности правоприменения.

Исходя из законодательно закрепленного назначения органов внутренних дел, можно сделать вывод, что их деятельность изначально социально обусловлена и вести речь о том, что цели деятельности антисоциальны, нельзя.

Следовательно, причина неудовлетворенности правоприменительной деятельностью, кроется именно в методах, формах и средствах, при помощи которых достигаются социально одобряемые цели. Однако не стоит забывать, что общественная жизнь стремительно меняется. В соответствии с этими изменениями должны изменяться цели и ориентиры правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Существует ряд причин, негативно влияющих на правоприменительную деятельность органов внутренних дел. Ю.А. Тихомиров относит к ним следующие: 1) недостаточную правовую урегулированность управления; 2) низкий уровень управленческой квалификации и правовой культуры должностных лиц; 3) коррумпированность части государственных служащих; 4) боязнь принятия новых решений и перестраховка, бездействие; 5) противопоставление законности и целесообразности в процессе деятельности, принятия решений, оценке ситуаций и функциональных поступков работников; 6) преувеличенную роль административного усмотрения сверх рамок закона и легально установленной компетенции органа, должностного лица, служащего¹.

В.А. Потапов дополняет этот перечень следующими причинами: 1) противоречивостью действующего законодательства (как по вертикали, так и по горизонтали); 2) отсутствием стабильной практики его применения; 3) пренебрежительным отношением отдельных должностных лиц к соблюдению законности как принципу и методу деятельности; 4) недо-

¹ Тихомиров Ю.А. Укрепление законности в сфере государственного управления // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 99–100.

статками в подготовке и расстановке кадров; 5) слабостью и неэффективностью контроля за деятельностью должностных лиц¹.

Нами было отмечено, что существенное влияние на эффективность правоприменительной деятельности оказывают субъекты правоприменения. Высокий уровень юридической и профессиональной культуры, профессиональное сознание и прочие внутренние качества субъекта оказывают влияние на правоприменение. Это неоднократно подчеркивалось и в юридической литературе².

Следовательно, эффективность функционирования органов внутренних дел неразрывно связана с качественным улучшением процесса кадрового наполнения системы органов внутренних дел. Эффективность правоприменения тесно связана с профессиональной пригодностью сотрудника выполнять возложенные на него служебные задачи.

Например, по данным ГИАЦ МВД РФ только за 10 месяцев 2016 года сотрудниками органов внутренних дел было совершено 273424 преступлений и административных правонарушений, из них 3690 – преступления, из которых 64,4 % составляют должностные преступления и преступления против правосудия.

Охватывая вопросы подбора, расстановки и обучения личного состава, необходимо отметить, что этот процесс должен быть ориентирован на комплектование органов внутренних дел таким типом сотрудников, профессиональные и личностные качества которых соответствовали бы социальной ориентации и социальной организации системы органов внутренних дел. Это должны быть профессионалы, уважающие закон и человеческую личность. Залог успешного выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел – преданные своему делу кадры.

Как представляется, основная работа по подготовке и обучению кадрового состава ложиться на образовательные организации системы МВД России. В этом контексте представляется справедливой точка зрения И.В. Кольжанова и Е.И. Сидоровой, что «социально развитые государство и общество не должны жалеть материальные средства на образование, понимая окупаемость этих затрат в перспективе. Однако важно и то, чтобы сами граждане были заинтересованы в получении образования и имели реальную возможность его получения»³.

¹ Потапов В.А. Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1995. С. 16.

² Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 59; Гранат Н.Л., Макуев Р.Х. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД России, 1994. С. 77–78.

³ Кольжанов И.В., Сидорова Е.И. Социально-экономические права и свободы: вопросы теории и практики // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 69.

В скандинавских странах, где деятельность органов внутренних дел является наиболее эффективной, а степень доверия населения к ним составляет 98 %, была выявлена и учтена такая закономерность – чем выше индекс образования и уровень общей культуры полицейских, тем эффективнее их профессиональная деятельность¹.

Кроме того, с действующими сотрудниками постоянно необходимо проводить воспитательную работу, которая, в соответствии с нормативными документами МВД РФ представляет собой основной вид морально-психологического обеспечения, целенаправленную деятельность руководителей, кадровых и воспитательных аппаратов, общественных институтов по формированию у сотрудников высоких профессиональных, гражданских и морально-психологических качеств, повышению уровня общей культуры, мобилизации их на эффективное выполнение оперативно-служебных задач.

В процессе воспитательной работы ставятся и реализуются цели, исходящие из требований общества и государства к сотруднику; исходящие из требований МВД России; исходящие из требований коллектива органа внутренних дел; исходящие из требований сотрудника к самому себе².

Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», предложил комплекс мероприятий, направленных на совершенствование деятельности органов внутренних дел, где в числе прочих были выдвинуты предложения о повышении уровня профессионализма сотрудников ОВД, а именно, было необходимо пересмотреть порядок отбора кандидатов на службу в ОВД с учетом их морально-психологических качеств. Законодательное решение этого вопроса было отражено в ст. 75. Федерального закона от 30 декабря 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принципами формирования кадрового состава являются 1) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел; 2) совершенствование профессиональных знаний и навыков сотрудников органов внутренних дел; 3) назначение сотрудников органов внутренних дел на должности с учетом уровня их квалификации, заслуг в служебной деятельности, личных и деловых качеств; 4) соблюдение последовательности про-

¹ Кораблев С.Е. Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 148–155.

² Алексеева Л.А. Воспитательная работа среди сотрудников ГИБДД как условие эффективности их деятельности // Наука и практика. 2016. № 1 (66). С. 6–8.

хождения службы в органах внутренних дел и присвоения специальных званий¹.

Профессиональный отбор призваны регламентировать Инструкция о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденная Приказом МВД России от 18.07.2014 № 595, в которой фактически закреплён процессуальный порядок приема на службу, а также Федеральный закон № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где нашли свое законодательное закрепление ряд формальных цензов для кандидатов на службу в органы внутренних дел².

Проблемам реформирования системы МВД России уделяется достаточное внимание в учебной и научной литературе. Данная проблематика неизменно освещается в учебниках и учебных курсах, соответствующие разделы присутствуют в комплексных теоретических монографических исследованиях, известны работы, специально посвященные проблемам реформирования ОВД в современной России.

Безусловно, реформирование ОВД является объективной необходимостью, однако, данное реформирование должно быть основано на долгосрочных прогнозах, учитывающих последствия проводимых изменений. Кроме того, реформирование не должно сводиться к простому сокращению сотрудников.

Указ Президента РФ от 13.07.2015 № 356 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» регламентировал общую численность сотрудников не более чем 1003172 человек, которые будут исполнять обязанности по охране общественного порядка, гарантировав высокий уровень безопасности в стране при минимальных затратах бюджетных средств³. Упомянутый Указ предусмотрел сокращение штатной численности сотрудников МВД на 10 % (до 1003 тыс. человек), а также вневедомственной охраны (на 45 тыс. сотрудников)⁴. За

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ: с изм. от 1 января 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

² Алексеева Л.А. Принципы формирования и деятельности ОВД в современных условиях // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 7–10.

³ Сокращение сотрудников МВД России в 2016 году. 18.09.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.police-mvd.ru>.

⁴ О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 356. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

счет этого федеральный бюджет должен был сэкономить около 90 млрд рублей. Кроме того, на 2015 и 2016 годы была отменена индексация зарплат в системе МВД.

Подобного рода реформирование, скорее всего, было обусловлено экономической ситуацией, которая в настоящее время складывается в России в связи с обвалом цен на мировом рынке энергоносителей и санкциями против России, однако не является при этом криминологически обусловленным.

В результате проведенного анкетирования сотрудников полиции в городе Орле 55 % из числа опрошенных сотрудников считают, что для реформирования полиции необходимо изменить критерии оценки деятельности ОВД, 43,5 % полагают, что сотрудникам необходимо повысить денежное содержание и 1,5 % считают, что необходимые изменения могут быть достигнуты посредством смены руководящего состава ОВД.

Одно является бесспорным – работа органов внутренних дел должна быть организована на строго научной основе. Это значит, что необходим постоянный учет существующих реалий. Однако учет должен быть объективным. Должны использоваться наиболее передовые и целесообразные варианты разрешения различных проблем. Путем научного анализа должен быть рационально решен вопрос централизации и децентрализации управления.

Составной подготовительной частью данного процесса выступают анализ и оценка характера, уровня эффективности правоприменительной деятельности. Поскольку, прежде чем совершенствовать, необходимо хорошо изучить, проанализировать и правильно оценить активность того или иного субъекта правоприменения. Причем, как представляется, такие анализы и оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам и последствиям.

При оценке эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел могут сравниваться: а) цели, практически осуществляемые в ходе правоприменительной деятельности, с целями, которые объективно обусловлены запросами общества; б) цели, реализованные в ходе правоприменительной деятельности, с полученными результатами; в) объективные результаты правоприменения с общественными потребностями и интересами; г) общественные издержки, ушедшие на осуществление правоприменения, с объективными результатами, полученными вследствие правоприменения; д) возможности, потенциально заложенные в правоприменение со степенью их реального использования и другие явления.

Реформируя систему органов внутренних дел, проводя кадровые изменения, нельзя забывать и о материально-технической стороне проблемы. Компьютеризация, постоянная техническая модернизация – это все необходимо, чтобы полноценно удовлетворять запросы населения.

Существенное влияние на правоприменительный процесс оказывает микроклимат в среде правоприменителей. Нельзя забывать, что сотрудники органов внутренних дел — это не бездушные машины, а обыкновенные люди, нуждающиеся в полноценном отдыхе и адекватной, со стороны государства, оценке их деятельности. Многих проблем, в частности, с взяточничеством и превышением служебных полномочий, можно избежать, обеспечив достойный уровень жизни сотрудникам органов внутренних дел. Конечно, со стороны государства требуются большие финансовые вложения. Но экономия, в данном случае недопустима.

Одной из основных составляющих, влияющих на эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел, выступает качество законодательства. Так, например, только в весеннюю сессию 2016 года шестой созыв Государственной Думы принял 384 закона! Кроме того, правом принятия подзаконных нормативных актов обладают Президент РФ и Правительства РФ. В этой связи зачастую, сложно бывает разобраться и выбрать единственно верный вариант поведения из многообразных, а зачастую и противоречащих друг другу нормативно-правовых актов. В этой ситуации и сами органы внутренних дел не должны оставаться пассивными, а вносить свои предложения по совершенствованию законодателя. Потому, что единственным критерием истинности (качества) закона будет выступать правоприменительная практика.

Совершенство закона и совершенство практики по его применению тесно связаны между собой. В монографии «Эффективность правовых норм» подчеркивается, что законодательство и деятельность правоприменительных органов можно в определенном аспекте рассматривать как две взаимодействующие модели: логическую (абстрактную) и динамическую (действующую), каждая из которых обеспечивает действие другой. Так, закон есть необходимый инструмент для осуществления задач, стоящих перед правоприменительными органами¹.

Существенную роль при определении эффективности играют материальные и временные затраты. Люди ценят правоприменительную деятельность не только за то, что она способна удовлетворить известные потребности, но и за то, что она делает это результативнее и экономичнее, нежели какие-либо иные средства достижения той же самой цели. Конечно, для того, чтобы добиться качественного результата, в большинстве случаев, приходится потратить больше времени и денег. Однако последствия некачественного результата могут оказаться просто фатальными. Поэтому, осуществляя правоприменительную деятельность нужно разумно подходить и к использованию средств, и к расходованию времени. Только

¹ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид.лит., 1980. С. 42.

найдя «золотую середину», можно говорить, разумеется, с учетом прочих факторов, об эффективности правоприменения.

Идея о разработке официальной позиции по вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел впервые была высказана С.М. Крыловым – первым начальником штаба Академии МВД СССР в 1975 году¹. Основными выступали положения: о генеральной цели борьбы с преступностью, которая должна рассматриваться не как самоцель, а лишь как средство утверждения новых общественных отношений, гармоничного развития человека; гуманизация борьбы с преступностью; гармоничного совершенствования законодательства; гармоничном развитии отраслевых служб; рациональном решении вопросов централизации и децентрализации управления. Ряд концептуальных положений, посвященных проблемам дальнейшего совершенствования управления в органах внутренних дел актуальны и сейчас.

В конце 90-х была разработана Концепция совершенствования системы МВД. Ее суть сводилась к следующему: «система МВД на всех своих иерархических уровнях в ближайшей и отдаленной перспективах должна быть: организационно единой и управляемой; устойчивой и мобильной, способной адекватно и оперативно отреагировать на любые изменения оперативной обстановки в обычных и экстремальных условиях; защищенной от несанкционированного проникновения; социально воспринятой, опирающейся на широкие слои населения и институты гражданского общества; экономичной и гибкой»².

Определенные шаги к реформе МВД были сделаны в 2009 году, после ряда вопиющих преступлений, совершенных сотрудниками. Президентом РФ был подписан Указ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», в котором был предложен комплекс мероприятий, направленных на совершенствование деятельности органов внутренних дел. Были выдвинуты предложения о повышении уровня профессионализма сотрудников ОВД, где необходимо было пересмотреть порядок отбора кандидатов на службу в ОВД с учетом их морально- психологических качеств, было указано и на необходимость ротации руководящего состава ОВД в целях борьбы с коррупцией. Необходимо было создать научно обоснованную систему оценки деятельности ОВД с учетом внедрения современных технологий. По итогам реформы МВД в 2011 году министр Рашид Нургалиев заверял, коррупция, злоупотребление должностными полномочиями оста-

¹ Крылов С.М. Перспективы разработки научной доктрины деятельности органов внутренних дел // Проблемы дальнейшего совершенствования управления в системе органов внутренних дел в условиях развитого социализма: материалы научной конференции 1975 г. М.: Академия МВД СССР, 1975. С. 60–68.

² Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: утв. Приказом МВД России от 20 марта 1996 г. № 145.

лись в прошлом. Но, по факту, реформа МВД свелась к принятию ФЗ «О полиции», к сокращению штатной численности сотрудников и другим косметическим преобразованиям.

Анализ итогов реформы позволяет прийти к выводу, что нарушения законности и преступления в органах внутренних дел продолжают. Принципиальных кардинальных преобразований, за исключением организационно-структурных, не произошло. Уменьшение количества совершаемых преступлений отмечалось только в период переаттестации.

Министр МВД Владимир Колокольцев, в мае 2012 года сменивший на посту министра внутренних дел Рашида Нургалиева, сразу заявил о своем намерении исправить ошибки, допущенные предшественником. И создал для разработки концепции новой реформы МВД расширенную рабочую группу из специалистов разного профиля во главе с генерал-майором милиции в отставке Владимиром Овчинским.

Однако в силу ряда обстоятельств работа над концепцией реформы ведомства до настоящего времени не была завершена. После публичного обсуждения Федерального закона «О полиции», правозащитники предпринимали попытки обсуждения будущего МВД, однако общей концепции разработано не было. Осталось неясным, что, как и во имя чего собираются реформировать, не говоря уже о контроле за проведением реформы, обратной связи и оценке предпринятых преобразований. Не обозначив цель, которую общество ставит перед сотрудниками полиции, невозможно получить желаемый результат.

Эта цель и должна была стать важнейшей темой концептуального обсуждения реформы. Если целью является борьба с преступностью, то «уровень преступности должен снижаться, а раскрываемость повышаться», а это провоцирует полицейских на выбивание признаний любой ценой. Если же основная цель – обеспечение безопасности граждан, то важнейшими становятся полный учет их заявлений, регистрация преступлений, неотвратимость наказания, независимый контроль, обратная связь.

Необходимо отметить, что проблемы, связанные с эффективностью (или неэффективностью) деятельности органов внутренних дел свойственны не только российскому обществу. В конце прошлого столетия в ряде государств были предприняты определенные меры, направленные на повышение эффективности их деятельности, в частности было ужесточено законодательство, увеличен штат полицейских, расширены их социальные гарантии, в СМИ развернуты PR-компании, направленные на повышение авторитета полиции, но, самое главное – проведены концептуальные изменения в деятельности полиции. Органы внутренних дел были интегриро-

ваны в гражданское общество, налажено сотрудничество в решении проблем по охране общественного порядка¹.

В настоящее время фактически, деятельность органов внутренних дел в развитых странах основана на «доверительных отношениях» между ними и населением. Как отмечается в литературе, от «сотрудников потребовался иной уровень образования, критическое мышление, понимание разнообразных социальных проблем и умение их разрешать»². Кроме того, органы внутренних дел стали активно взаимодействовать с населением, используя возможности сети Интернет и социальных сетей.

Помимо выше обозначенного, необходимо добавить, что для повышения эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел эта деятельность должна:

- быть более гуманной, базироваться на международном законодательстве о правах человека, ориентированной на потребности российского общества в вопросах обеспечения правопорядка и законности;

- быть ориентированной на качественное, высокопрофессиональное и высокоморальное обслуживание всего населения, независимо от того, является ли человек правонарушителем, преступником или законопослушным гражданином. Независимо от того, по какой причине у субъекта правоприменительной деятельности возникла необходимость в применении правовых норм;

- определять формы и методы повседневной работы, профессиональную этику и профессиональную мораль, кадровую политику, то есть отбор только людей определенного типа, готовых, после соответствующей профессиональной подготовки к реализации поставленных целей.

Кроме того, необходимо разработать систему оценки деятельности органов внутренних дел гражданами, при которой все заявители имели бы возможность оценить степень удовлетворенности разрешением того дела, с которым они обратились в органы внутренних дел.

Практическая значимость разработки и внедрения показателей оценки правоприменительной деятельности органов внутренних дел состоит в том, что создается реальная возможность оперативно реагировать на наиболее существенные недостатки правоприменения, повышать научный уровень руководства ею, совершенствовать программы подготовки и переподготовки кадров.

Главным условием повышения эффективности в рассматриваемой сфере является дальнейшее укрепление законности, борьба с фактами нарушения или неправильного применения права, противопоставления законности и целесообразности. Особое внимание, в связи с переходом к

¹ Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 1. 2017.

² См.: Там же.

гражданскому обществу должно уделяться принципам гуманизма, уважения прав и свобод человека и гражданина. В том, числе, урегулирование, унификация, упрощение и удешевление правоприменительной деятельности – актуальные задачи, которые ждут своего разрешения.

Подводя итог, необходимо отметить, что повышение эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел не может быть разовым мероприятием. Это должен быть постоянный процесс, основанный на долговременном программном документе развития и совершенствования системы органов внутренних дел, в котором будет учтена динамика общественного развития.

В целях повышения эффективности правоприменительной деятельности должны быть решены следующие вопросы:

1. В действующем законодательстве устранены пробелы и противоречия.
2. Расширены объемы и стандарты профессионального образования в целях подготовки высококвалифицированных кадров.
3. Решены проблемы, связанные с материально-техническим и информационным обеспечением правоприменительных органов.
4. Разработана и проведена эффективная кадровая политика, включающая в себя отбор, подготовку и расстановку кадров.
5. Усовершенствована структура правоприменительных органов, формы и методы их деятельности.
6. Разработана система внешнего контроля за правоприменительной деятельностью.

Сказанное позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

Суть процесса повышения эффективности правоприменительной деятельности сводится к тому, что, прежде всего, органы внутренних дел должны превращаться в социально-одобряемую систему. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел должна быть ориентирована на признание общечеловеческих ценностей. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел, должна быть образцом нравственной деятельности, обеспечивать надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных посягательств.

К разрешению проблемы повышения эффективности правоприменения наметился новый подход – необходим социальный контроль над правоприменительной деятельностью органов внутренних дел. Богатый потенциал совершенствования управления содержит в себе отчет, как процедура анализа и оценки управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц. Также, действенным рычагом повышения эффективности работы органов внутренних дел, выступает связь со средствами массовой информации.

Одним из самых мощных средств воздействия на правоприменение, является общественное мнение, поскольку может трансформировать рабо-

ту органов внутренних дел в соответствии с потребностями общества, оно оказывает влияние на повышение эффективности правоприменения, конечно, если вовремя будут приняты адекватные меры реагирования.

Использование не только норм права, но и социальных норм в качестве критериев эффективности правоприменения, позволяет проводить ее объективную оценку и измерение, выявлять степень соответствия или отклонения этой деятельности от норм права, морали, этики.

Процесс повышения эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел напрямую зависит от уровня профессиональной подготовки правоприменителей, правильной организации их труда, материально-технического обеспечения и, конечно же, качества законодательства. Существуют прочие факторы, влияющие на эффективность правоприменения, однако вышеуказанные являются определяющими.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел является составляющей всей социальной жизни общества, изменяется вместе с ним, сама воздействует на него. В этой связи, ни понятие правоприменительной деятельности, ни ее эффективность не могут быть рассмотрены и поняты вне связи с социальными реалиями.

Правоприменительная деятельность – сложное многоаспектное явление. Она имеет свои цели, задачи, функции, формы и методы осуществления в определенных общественных отношениях. Правоприменительная деятельность имеет свои стадии.

Существо правоприменительной деятельности требует самостоятельности для правоприменителя. При этом правоприменителю необходимо руководствоваться принципами законности, обоснованности, справедливости и целесообразности.

Основными субъектами правоприменения являются органы внутренних дел. Правоприменительная деятельность, которую они осуществляют, обладает рядом особенностей. Характерные свойства правоприменительной деятельности обуславливаются спецификой их целей, задач, компетенции и т.д.

Эффективность правоприменительной деятельности органов внутренних дел – это способность обеспечить своевременное и согласованное с требованиями закона реализацию юридических норм, которая при наименьших социальных издержках оптимально положительно влияла бы на регулируемые общественные отношения, формируя желательное поведение их участников.

Способность правильно определить эффективность деятельности органов внутренних дел является важнейшим условием дальнейшей научно обоснованной организации отдельных служб и всей системы в целом. От объективности оценки эффективности правоприменительной деятельности зависит комплекс дальнейших мер по ее совершенствованию.

Исходное состояние объекта, цель, затраты и результаты правоприменения являются общими, универсальными измерителями эффективности всех правовых категорий. Без них не может быть определена степень эффективности правоприменительной деятельности. При определении эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел результат рассматривается в соотношении социальной пользы и возможного общественного вреда. Важным моментом для оценки эффективности является учет различных факторов, оказывающих как положительное, так и отрицательное влияние на эффективность.

Следует различать два уровня эффективности: а) юридическую эффективность правоприменительной деятельности, которая характеризуется соответствием поведения субъекта и адресата правоприменения требуемо-

му поведению, указанному в норме; б) социальную эффективность правоприменительной деятельности, которая характеризуется не просто правомерным поведением адресатов, а более отдаленной социальной целью, находящейся за пределами правового регулирования.

Юридическая и социальная эффективность правоприменения тесно взаимосвязаны, хотя и, не всегда совпадают. Социальная эффективность правоприменительного решения (акта) должна строиться на отыскании оптимальной позитивной санкции, когда речь идет о содействии в реализации правомочия, и негативной санкции, когда необходимо принудить к исполнению обязанностей или привлечь к ответственности.

Цели правоприменительной деятельности разнообразны, но все они подчинены одной главной – обеспечение своевременного, правильного применения норм, которое даст оптимальный результат. Юридическая эффективность связана именно с этой основной целью правоприменения (разрешения дела и вынесения соответствующего акта). В свою очередь, социальные цели более глобальны. Их значение сказывается не только на непосредственных участниках правоприменительной деятельности, но отражается социальный результат во всем своем многообразии. Социальная эффективность характеризуется позитивными изменениями, произошедшими в обществе в результате правоприменения.

Между юридической и социальной эффективностью существует тесная взаимозависимость – чем выше социальная эффективность, тем выше юридическая. Это значит, что законы должны быть максимально приближены к существующей действительности, реалистичны. Поиск адекватного соотношения юридической и социальной эффективности правовых норм, прежде всего, должен осуществляться законодателем. Правоприменительные органы обязаны выносить социально и юридически эффективные правоприменительные акты в рамках закона.

Наилучшего соотношения социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел можно добиться путем четкого и последовательного законодательного и нормативно-правового регулирования ее характера, содержания, форм и методов осуществления с учетом динамики социальных процессов.

Источниками показателей при определении эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел являются данные социологических, криминологических и других специальных исследований, отчетные и аналитические документы органов внутренних дел и иных ведомств, государственная и ведомственная статистическая отчетность.

Существует ряд способов и процедур анализа правоприменительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел.

Суть процесса повышения эффективности правоприменительной деятельности сводится к тому, что, прежде всего, органы внутренних дел должны превращаться в социально-одобряемую систему. Правопримени-

тельная деятельность органов внутренних дел должна быть ориентирована на признание общечеловеческих ценностей. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел, должна быть образцом нравственной деятельности, обеспечивать надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных посягательств.

К разрешению проблемы повышения эффективности правоприменения наметился новый подход – необходим социальный контроль над правоприменительной деятельностью органов внутренних дел. Богатый потенциал совершенствования управления содержит в себе отчет, как процедура анализа и оценки управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц. Также, действенным рычагом повышения эффективности работы органов внутренних дел, выступает связь со средствами массовой информации.

Одним из самых мощных средств воздействия на правоприменение, является общественное мнение, поскольку может трансформировать работу органов внутренних дел в соответствии с потребностями общества, оно оказывает влияние на повышение эффективности правоприменения, конечно, если во время будут приняты адекватные меры реагирования. Для учета мнения населения необходимо активно использовать современные средства коммуникации.

Процесс повышения эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел напрямую зависит от уровня профессиональной подготовки правоприменителей, правильной организации их труда, материально-технического обеспечения и, конечно же, качества законодательства.

Главным же условием повышения эффективности в рассматриваемой сфере является дальнейшее укрепление законности, борьба с фактами нарушения или неправильного применения права, противопоставления законности и целесообразности. Особое внимание, в связи с переходом к гражданскому обществу должно уделяться принципам гуманизма, уважения прав и свобод человека и гражданина. Исходя из этого урегулирование, унификация, упрощение и удешевление правоприменительной деятельности – актуальные задачи, которые ждут своего разрешения в дальнейшем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Официальные документы и нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изменениями и дополнениями, внесенными законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : [принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О гражданских и политических правах : международный пакт : [от 16 декабря 1966 г.] // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. – 1994. – № 12.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : [заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163.
5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека : [заключена в г. Минске 26 мая 1995 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 13, ст. 1489.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : [федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : с изм. от 1 июля 2017 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : [федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ : с изм. от 29 июля 2017 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : [федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : с изм. от 28 марта 2017 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О средствах массовой информации [Электронный ресурс] : закон Рос. Федерации : [от 27 декабря 1991 г. № 2124-I : с изм. от 3 июля 2016 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О полиции [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : с изм. от 3 июля 2016 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ : в ред. от 3 июля 2016 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. от 30 сентября 2013 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон : [от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1), ст. 4595.

16. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ : с изм. от 3 июля 2016 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 13 июля 2015 г. № 356]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 1 марта 2011 г. № 248 : в ред. от 29 августа 2013 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка : указ Президента Рос. Федерации : [от 11 декабря 2010 г. № 1535 : в ред. от 26 июня 2013 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 50, ст. 6656.

20. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации : [от 24 декабря 2009 г. № 1468 : в ред. от 1 марта 2011 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 52 (ч. 1), ст. 6536.

21. 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]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 19 августа 2011 г. № 694]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009–2014 годы [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 1 января 2009 г. № 1]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О реформировании системы воспитательной работы в ОВД [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 1 февраля 2007 г. № 120]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензий на выполнение работ (услуг) по хранению гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия и (или) патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 21 ноября 2013 г. № 917]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 31 декабря 2013 г. № 1040 : с изм. от 13 февраля 2017 г.]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 29 августа 2014 г. № 736]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органах [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 27 июня 2015 г. № 725]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными

средствами и выдаче водительских удостоверений [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 20 октября 2015 г. № 995]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма [Электронный ресурс] : приказ Минюста России/МВД России/ФСБ России : [от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О внесении изменений в Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ МВД России и Министерства здравоохранения и социального развития Рос. Федерации : [от 18 октября 2010 г. № 737/900]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службой [Электронный ресурс] : [Москва, 13 октября 2010 г. № 1/8656/ММВ-27-4/11]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений [Электронный ресурс] : приказ МВД России/Федеральной налоговой службы России : [от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Обзор судебной практики за 2014 год [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II. Монографии и статьи

35. Абдулкахирова, З.З. Организационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по повышению общественного доверия и поддержке граждан (на примере МВД по Чеченской Республике) / З.З. Абдулкахирова // Рос. следователь. – 2013. – № 20. – С. 38–42.

36. Адмиралова, И.А. Административная деятельность полиции и обеспечения прав и свобод граждан / И.А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 550–558.

37. Адмиралова, И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспече-

ния прав и свобод граждан / И.А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1055–1066.

38. Акофф, Р.Л. О целеустремленных системах / Р.Л. Акофф, Ф.О. Эмери. – М. : «Сов. радио», 1974. – 269 с.

39. Аксенов, В.А. Оценка эффективности управления социалистическим производством / В.А. Аксенов. – М., 1983.

40. Александров, Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.

41. Александров, Н.Г. Применение норм советского социалистического права : лекция / Н.Г. Александров. – М. : Издательство МГУ, 1958. – 40 с.

42. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.

43. Алексеева, Л.А. Воспитательная работа среди сотрудников ГИБДД как условие эффективности их деятельности / Л.А. Алексеева // Наука и практика. – 2016. – № 1 (66). – С. 6–8.

44. Алексеева, Л.А. Принципы формирования и деятельности ОВД в современных условиях / Л.А. Алексеева // Наука и практика. – 2016. – № 3 (68). – С. 7–10.

45. Анисимков, В.М. Проблемы оценки эффективности деятельности ИТК / В.М. Анисимков. – М., 1981.

46. Атамнчук, Г.В. Обеспечение рационального государственного управления / Г.В. Атамнчук. – М. : Юридическая литература, 1990. – 352 с.

47. Афанасьев, В.С. Ленинское учение о социалистической законности – теоретическая основа укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / В.С. Афанасьев // Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : курс лекций. Вып. 1. – М., 1978.

48. Безруков, А.В. Правопорядок и безопасность: сущность, соотношение и конституционно-правовое измерение / А.В. Безруков // Рос. юридический журнал. – 2016. – № 2.

49. Беляева, О.В. Взаимодействие и сотрудничество органов внутренних дел и общества в современной России / О.В. Беляева // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 4. – С. 12.

50. Беляева, О.В. Российская полиция и гражданское общество / О.В. Беляева // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2016. – № 19-1. – С. 86–93.

51. Берекашвили, Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел / Л.Ш. Берекашвили. – М., 1981.

52. Берченко, А.Я. Применение советского социалистического права : лекция / А.Я. Берченко. – М. : Изд-во ВПШ и АОН, 1960. – 31 с.
53. Боннер, Т.А. К. Маркс о соотношении материального права и процесса / Т.А. Боннер // Правоведение. – 1978. – № 4.
54. Бро, Ю.Н. Проблемы применения советского права : учебное пособие / Ю.Н. Бро. – Иркутск : ИГУ, 1980. – 84 с.
55. Бро, Ю.Н. Социалистическая законность и применение права / Ю.Н. Бро. – Саратов, 1983.
56. Васьковский, Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов / Е.В. Васьковский. – М.: Бр. Башмаковы, 1913. – 152 с.
57. Васьковский, Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов / Е.В. Васьковский. – Одесса : «Экономическая» тип, 1901. – 376 с.
58. Викторов, Б.А. Правовые основы деятельности органов внутренних дел / Б.А. Викторов. – М. : Юридическая литература, 1979. – 159 с.
59. Вопленко, Н.Н. Социалистическая законность и применение права / Н.Н. Вопленко. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 184 с.
60. Выходов, А.А. Роль и место органов внутренних дел в РФ в социально-правовом механизме обеспечения прав личности / А.А. Выходов // Наука и практика. – 2014. – № 1 (58). – С. 37–40.
61. Гарашко, А.Ю. Источники права как нормативная основа полицейской деятельности / А.Ю. Гарашко // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 3. – С. 10–12.
62. Гарашко, А.Ю. Источники права как нормативно-правовое основание образа государственной власти / А.Ю. Гарашко, Д.С. Давидов // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 8. – С. 9–12.
63. Гойман-Червонюк, В.И. Очерки теории государства и права / В.И. Гойман-Червонюк. – М. : Роспедагенство, 1996. – 326 с.
64. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М., 1972. – 256 с.
65. Гранат, Н.Л. Деформация профессионального сознания личности работника правоохранительных органов и возможности ее профилактики // Действие права в новых исторических условиях : труды Академии управления МВД РФ / Н.Л. Гранат. – М. : Академия управления МВД РФ, 1993. – С. 30–35.
66. Гранат, Н.Л. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел / Н.Л. Гранат, О.М. Колесникова, М.С. Тимофеев. – М., 1991.
67. Григорьев, Ф.А. Акты применения норм советского права как разновидность юридических актов социалистического государства /

Ф.А. Григорьев // Вопросы теории государства и права. Выпуск 2. – Саратов, 1971.

68. Дюрятин, И.Я. Право и управление / И.Я. Дюрятин. – М. : Юридическая литература, 1981. – 168 с.

69. Дюрятин, И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы / И.Я. Дюрятин. – Свердловск : Средн.-Урал. кн. изд-во, 1973. – 247 с.

70. Егорышев, С.В. Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях перехода России к рыночным отношениям / С.В. Егорышев. – Уфа : УЮИ, 1997. – 353 с.

71. Завадская, Л.Н. Теоретические вопросы применения права / Л.Н. Завадская. – М. : Наука, 1992. – 288 с.

72. Захаров, А.А. Применение права как юридический процесс / А.А. Захаров // История государства и права. – 2009. – № 8.

73. Иоффе, О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л. : Изд. ЛГУ, 1955. – 309 с.

74. Ипакян, А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел / А.П. Ипакян. – М. : Академия МВД СССР, 1976. – 48 с.

75. Калинина, Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе / Л.Е. Калинина // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 44–47.

76. Калмыков, Ю.Х. Вопросы применения гражданско-правовых норм / Ю.Х. Калмыков. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 267 с.

77. Каминская, В.И. Теоретические проблемы социальной обусловленности и эффективности уголовного правосудия / В.И. Каминская / Эффективность применения уголовного закона. – М., 1973.

78. Карташов, В.Н. Применение права / В.Н. Карташов. – Ярославль : Ярославский гос. ун-т, 1980. – 74 с.

79. Керимов, Д.А. Категории действительности и возможности в праве / Д.А. Керимов // Советское государство и право. – 1968. – № 8.

80. Клевцов, С.В. Особенности формирования профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел на современном этапе / С.В. Клевцов // Наука и практика. – 2015. – № 3 (64). – С. 63–65.

81. Клименко, С.К. Психолого-педагогические аспекты изучения и формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел / С.К. Клименко // Психология и педагогика управления в органах внутренних дел. Ч. 2. – М., 1989.

82. Кожевников, С.Н. Реализация права и законность в российском обществе / С.Н. Кожевников. – Н. Новгород : «Общество «Интелсервис», 2000. – 60 с.

83. Козлов, В.А. К вопросу о понятии эффективности права / В.А. Козлов // Вестник ЛГУ. – 1972. – № 5.

84. Кольжанов, И.В. Социально-экономические права и свободы: вопросы теории и практики / И.В. Кольжанов, Е.И. Сидорова // Наука и практика. – 2016. – № 3 (68). – С. 69.
85. Кораблев, С.Е. Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности / С.Е. Кораблев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 1. – С. 148–155.
86. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юридическая литература. – 1978. – 140 с.
87. Кудрявцев, В.Н. Правовое поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 287 с.
88. Кудрявцев, В.Н. Причины правонарушений / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1976. – 286 с.
89. Кузнецова, Н.Ф. Проблемы изучения эффективности уголовно-правовых норм и институтов / Н.Ф. Кузнецова // Эффективность применения уголовного закона. – М., 1973. – С. 27–53.
90. Лазарев, В.В. Применение советского права / В.В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1972. – 200 с.
91. Лазарев, В.В. Социально-психологические аспекты применения права / В.В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1982. – 144 с.
92. Лазарев, В.В. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1975. – 206 с.
93. Лившиц, Р.З. Теория права / Р.З. Лившиц. – М. : БЕК, 1994. – 208 с.
94. Личность преступника и профилактика преступлений: монография / Ю.М. Антонян [и др.]; под ред. д. ю. н., проф. Ю. М. Антоняна. М. : «Проспект», 2017.
95. Майоров, В.И. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России / В.И. Майоров, В.Е. Севрюгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 1. – 2017.
96. Макарец, А.А. Эффективность норм избирательного права: проблемы целеполагания и «конфликт целей» / А.А. Макарец // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 38–41.
97. Мамаев, Ю.В. Применение норм гражданского и административного права в решениях по уголовному делу / Ю.В. Мамаев // Вопросы борьбы с преступностью. – 1980. – Выпуск 32.
98. Марков Марко. Технология и эффективность социального управления / Марко Марков; пер. с болг. – М., 1982.
99. Мартьянов, И.В. Рецензия на книгу И.Я. Дюрягина «Применение норм советского права» / И.В. Мартьянов, П.М. Рабинович // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 122–123.

100. Мигущенко, О.Н. Формы публичного управления / О.Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 1.
101. Минская, В.С. Законность в сфере уголовно-правового регулирования / В.С. Минская. – М., 1998.
102. Михайлов, А.И. О понятии и критериях эффективности предварительного следствия. Проблемы предварительного следствия в уголовном судопроизводстве / А.И. Михайлов. – М., 1981. – С. 12.
103. Михайлова, Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные) : монография / Е.В. Михайлова. – М. : «Проспект», 2015.
104. Назаренко, В. практическое значение и перспектива предварительного следствия / В. Назаренко // Законность. – 2001. – № 6. – С. 17.
105. Недбайло, П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – М. : Госюриздат, 1960. – 511 с.
106. Нормы советского права. Проблемы теории / под ред. М.И. Байтина и В.К. Бабаева. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 248 с.
107. Панфилов, И.А. О роли сети Интернет в формировании общественного мнения о деятельности органов внутренних дел / И.А. Панфилов // Рос. следователь. – 2013. – № 5. – С. 31–33.
108. Параносенков, П.М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 57–59.
109. Пашков, А.С. Эффективность действия правовой нормы / А.С. Пашков, Л.С. Явич // Советское государство и право. – 1970. – № 3.
110. Петражицкий, Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л.И. Петражицкий. – СПб. : Слово, 1907. – Т. 2.
111. Петров, С.В. О понятии критерия эффективности / С.В. Петров. – М., 1975.
112. Петрухин, И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений / И.Л. Петрухин. – М., 2008.
113. Петрухин, И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. Часть II / И.Л. Петрухин. – М., 2005.
114. Пиголкин, А.С. Реализация норм права / А.С. Пиголкин // Общая теория права. – М., 1995.
115. Попов, Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций / Л.Л. Попов // Демократия и право. – 1975. – С. 19.
116. Правовые реформы деятельности в общенародном государстве. – Харьков, 1985.
117. Правоприменение в советском государстве. – М. : Юридическая литература, 1985. – 303 с.

118. Рабинович, П.М. Рецензия на книгу В.В. Лазарева «Применение советского права» / П.М. Рабинович // Советское государство и право. – 1973. – № 6. – С. 146.
119. Рабинович, П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. (Вопросы теории и методологии исследования) / П.М. Рабинович. – Львов : Вища школа, 1975. – 260 с.
120. Радько, Т.Н. Социальные функции советского права : учебное пособие / Т.Н. Радько. – Волгоград, 1971. – 167 с.
121. Рахматуллин, А.Ф. Модернизация подходов к оценке деятельности современных органов внутренних дел / А.Ф. Рахматуллин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – Выпуск 1. – 2015.
122. Решетов, В.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма / В.С. Решетов. – Казань : Казанский ун-т, 1980. – 166 с.
123. Романец, Ю.В. Этические основы права и правоприменения / Ю.В. Романец. – М. : «Зерцало-М», 2012.
124. Саввин, М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М. : 1984. – С. 43.
125. Саввин, М.Я. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка / М.Я. Саввин, А.И. Силаев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990. – 61 с.
126. Сальников, В.П. Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел / В.П. Сальников. – Л. : Высш. полит. училище МВД СССР им. 60-летия ВЛКСМ, 1987. – 86 с.
127. Самоленко, В. Искаженная статистика / В. Самоленко // Законность. – 2001. – № 3. – С. 26.
128. Самощенко, И.С. Изучение эффективности действующего законодательства / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Советское государство и право. – 1968. – № 8.
129. Самощенко, И.С. Охрана режима законности советским государством. (Правоохранительная деятельность Советского гос-ва – метод обеспечения соц. законности.) / И.С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 200 с.
130. Сауляк, О.П. Нарушения законности в правоприменительной деятельности: понятие, причины и условия возникновения, методы устранения / О.П. Сауляк // Следователь. – 2001. – № 1. – С. 37.
131. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск : Омская высш. школа милиции, 1993. – 501 с.
132. Спиридонов, Л.И. Теория государства и права / Л.И. Спиридонов. – М. : Проспект, 1996. – 302 с.
133. Степанов, В.М. О социалистической законности / В.М. Степанов // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 12.

134. Степашин, С.В. Преступность в России как она есть / С.В. Степашин // Рос. юстиция. – 1999. – № 6. – С. 19–22.
135. Сырых, В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М. : «Былина», 1998. – 512 с.
136. Тарановский, Ф.В. Учебник энциклопедия права / Ф.В. Тарановский. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1917. – 534 с.
137. Тарханов, И.А. Юридическая квалификация: понятие и место в правоприменительном процессе / И.А. Тарханов // Рос. юридический журнал. – 2012. – № 3.
138. Тихомиров, Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с.
139. Тихомиров, Ю.А. Укрепление законности в сфере государственного управления / Ю.А. Тихомиров // Законность в Российской Федерации. – М., 1998. – С. 99–100.
140. Трубецкой, Е.Н. Лекции по энциклопедии права / Е.Н. Трубецкой. – М., 1909.
141. Трубников, Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат» / Н.Н. Трубников. – М., 1968. – 260 с.
142. Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. – М., 1988.
143. Ушаков, А.А. Социально-управленческая природа применения права / А.А. Ушаков, В.П. Раутов // Применение советского права : сборник. – Свердловск, 1974. – С. 3–13.
144. Фаткуллин, Ф.Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1977. – 117 с.
145. Человек и правоохранительная деятельность / под ред. В.П. Сальникова. – СПб. : Фонд «Университет», 2000. – 320 с.
146. Чечельницкий, И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности / И.В. Чечельницкий // Таможенное дело. – 2013. – № 2. – С. 33–38.
147. Чичерин, Б.Н. Философия права / Б.Н. Чичерин. – М., 1900.
148. Шаргородский, М.Д. Система наказаний и их эффективность / М.Д. Шаргородский // Советское государство и право. – 1968. – № 11.
149. Шергин, А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М., 1979.
150. Шергин, А.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности / А.П. Шергин, М.Я. Саввин. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1977. – 76 с.
151. Шершеневич, Г.Д. К учению о применении права / Г.Д. Шершеневич. – М., 1912.

152. Шикин, Е.П. Основные условия эффективности применения права / Е.П. Шикин / Юридические гарантии и режим социалистической законности. – Ярославль, 1976.
153. Шлыков, С.А. О содержании понятия эффективности правовых норм / С.А. Шлыков // Проблемы совершенствования советского законодательства. – М., 1977. – № 8.
154. Элькинд, П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права / П.С. Элькинд. – М. : Юридическая литература, 1967. – 191 с.
155. Элькинд, П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве / П.С. Элькинд. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 156 с.
156. Энциклопедический юридический словарь / под ред. О.Г. Румянцева, В.А. Додонова. – М. : ИНФРА-М, 1996.
157. Эффективность действия правовых норм / под ред. А.С. Пашкова, Л.С. Явич, Э.А. Фомина. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1977. – 142 с.
158. Эффективность правовых норм / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, В.В. Глазырина. – М. : Юридическая литература, 1980. – 280 с.
159. Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. – М., 1979.
160. Явич, Л.С. Право и общественные отношения (Основные аспекты содержания и формы советского права) / Л.С. Явич. – М. : Юридическая литература, 1971. – 152 с.
161. Явич, Л.С. Сущность права / Л.С. Явич. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 207 с.
162. Ягофаров, Д.А. Оптимальное правоприменительное решение: понятие и сущность / Д.А. Ягофаров. – Уфа, 1990. – С. 149.
163. Ярковой, С.В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности / С.В. Ярковой // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – № 1.
164. Яськов, Е.Ф. Теория и практика социального управления : словарь-справочник / Е.Ф. Яськов. – М., 1997.

II. Учебники, учебные пособия, лекции, авторефераты, словари, справочная литература

165. Абдулаев, М.И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдулаев. – М. : Магистр-Пресс, 2004.

166. Аврутин, Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования) : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.Е. Аврутин. – СПб., 1989.
167. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел : учебник / В.В. Васильев [и др.]. – Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2016.
168. Алексеев, С.С. Общая теория права : курс в 2 томах / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – 360 с.
169. Алексеев, С.С. Общая теория права : курс в 2 томах / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – 362 с.
170. Алексеев, С.С. Общая теория социалистического права (курс лекций) : учебное пособие / С.С. Алексеев. – Вып. 2. Нормы права и правоотношения. – Свердловск : Свердл. юрид. институт, 1964. – 226 с.
171. Алексеев, С.С. Проблемы теории права : курс лекций в 2 томах / С.С. Алексеев. Т. 1. – Свердловск, 1972. – 396 с.
172. Алексеева, Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Алексеева. – М., 2002.
173. Анисимков, В.М. Проблема оценки эффективности деятельности ИТК : дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Анисимков. – М. : Академия МВД СССР, 1981.
174. Афанасьев, В.С. Обеспечение и укрепление законности в деятельности органов внутренних дел : методические рекомендации / В.С. Афанасьев, В.Н. Бутылин, Н.Л. Гранат. – М. : Академия МВД РФ, 1993. – 13 с.
175. Афанасьев, В.С. Обеспечение социалистической законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.С. Афанасьев. – М., 1988.
176. Афанасьев, В.С. Современные проблемы теории законности : учебное пособие / В.С. Афанасьев. – М. : Академия МВД РФ, 1993. – 58 с.
177. Афанасьева, Л.В. Нормы права и их действие : дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Афанасьева. – М. : Академия управления МВД России, 2000.
178. Бельский, С.К. Полицейское право : лекционный курс / С.К. Бельский. – М., 2004.
179. Биктасов, О.К. Справедливость и законность в деятельности органов внутренних дел (теоретические проблемы) : дис. ... канд. юрид. наук / О.К. Биктасов. – СПб. : ЮИ МВД России, 1994.
180. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. – М. : «Проспект», 2009.
181. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1999.

182. Бунов, Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России : дис. ... канд. социол. наук / Е.Г. Бунов. – М., 2014.
183. Бутылин, В.Н. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты) : курс лекций / В.Н. Бутылин, И.В. Гончаров, В.В. Барбин. – М. : Академия управления МВД России, 2007.
184. Венгеров, А.Б. Теория государства и права. Часть 2. Теория права. Том 2 / А.Б. Венгеров. – М. : Юристъ, 1996. – 152 с.
185. Герасимова, Н.П. Установление фактических обстоятельств дела в правоприменительной деятельности (на основе материалов органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Герасимова. – М., 2000.
186. Гранат, Н.Л. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / Н.Л. Гранат, Р.Х. Макуев. – М. : Академия МВД России, 1994. – 92 с.
187. Диневич, В.А. Эффективность труда в управлении социальной экономикой : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В.А. Диневич. – М., 1974.
188. Каминская, В.И. Теория советского уголовно-процессуального закона : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.И. Каминская. – М., 1967.
189. Ковалева, Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение : дис. ... канд. юрид. наук / Е.Л. Ковалева. – М., 2002. – С. 229.
190. Колонтаевский, Ф.Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1995. – 73 с.
191. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб., 1894. – 360 с.
192. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. Изд. 8-е. – СПб. : Кн. маг. Мартынова, 1909. – 354 с.
193. Криминология : учебник для вузов / А.Ф. Агапов, Л.В. Барина, В.Г. Гриб [и др.]; под ред. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2006. – 528 с.
194. Лазарев, В.В. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие / В.В. Лазарев, И.П. Левченко. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 84 с.
195. Лазарев, В.В. Теория государства и права : учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М. : Изд-во «Спарк», 1998. – 448 с.
196. Левченко, И.П. Применение права как система государственно-властной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.П. Левченко. – М., 1986.
197. Майорова, С.А. Обязанности и права полиции и ее сотрудников : учебное пособие / С.А. Майорова. – Н. Новгород, 2016.

198. Макуев, Р.Х. Правоприменительная деятельность милиции : дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Х. Макуев. – М., 1994.
199. Малушкина, Н.С. Теоретико-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Малушкина. – М., 1992.
200. Марченко, М.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / М.Н. Марченко. – М. : «Проспект», 2016.
201. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства : учебник для вузов / В.С. Нерсисянц. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 552 с.
202. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 томах / под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М. : Издательство «Зерцало», 1998. – 656 с.
203. Общая теория права : конспект по учебнику энциклопедии права Е.Н. Трубецкого. – Иркутск, 1910.
204. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М., 1975.
205. Пиголкин, А.С. Общая теория права / А.С. Пиголкин. – СПб., 1995. – 513 с.
206. Поляков, А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : учебник / А.В. Поляков. – 2-е изд., исправл. и доп. – М. : «Проспект», 2016.
207. Попов, В.И. Развитие правопонимания в советской юридической науке и его значение для юридической практики : дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Попов. – М., 2001.
208. Попов, Л.Л. Проблемы повышения эффективности административно-правовых санкций : дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Л. Попов. – М., 1976.
209. Потапов, В.А. Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России (региональный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Потапов. – Н. Новгород, 1995.
210. Рагимов, А.Т. Юрисдикционное правоприменение в системе правовой деятельности ОВД : дис. ... канд. юрид. наук / А.Т. Рагимов. – М., 1991.
211. Радько, Т.Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. – «Проспект», 2016.
212. Симинягин, Ю.Н. Общественное мнение и его использование органами внутренних дел в борьбе с правонарушениями : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Н. Симинягин. – М., 1994. – 183 с.
213. Солошенко, П.А. Правовые и организационные основы правоприменительной деятельности ГАИ : дис. ... канд. юрид. наук / П.А. Солошенко. – М., 1997.
214. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов : Саратовская ВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.

215. Теория государства и права: учебник / А.А. Гогин [и др.]; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М. : «Проспект», 2016.
216. Теория права и государства : курс лекций / под ред. И.А. Катаева и В.В. Лазарева. – Уфа : Уфимская ВШ МВД РФ, 1994. – 478 с.
217. Уткин, В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В.Е. Уткин. – М., 2000.
218. Чапчиков, С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный) / С.Ю. Чапчиков. – М. : «Юстицинформ», 2012.
219. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2001. – 434 с.
220. Черкасов, А.Д. Правоприменительные акты органов внутренних дел советского общенародного государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Д. Черкасов. – Саратов, 1986.
221. Швецов, С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Б. Швецов. – СПб., 2004.
222. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. Тома III–IV. – Москва: Издание Бр. Башмаковых, 1910.
223. Экимов, А.И. Категория «цель» в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Экимов. – Л., 1970.
224. Энциклопедический юридический словарь / под ред. О.Г. Румянцева, В.А. Додонова. – М., 1996. – 532 с.

III. Электронные ресурсы

225. Коллегия МВД России: итоги работы органов внутренних дел за 2016 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://prisonlife.ru/analitika/4250-kollegiya-mvd-rossii-itogi-raboty-organov-vnutrennih-del-za-2016-god.html>.
226. Максуров, А.А. Технология принудительного исполнения актов юрисдикционных органов [Электронный ресурс] / А.А. Максуров. – «ЭкООнис», 2014. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».
227. Официальный сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938>.
228. Сокращение сотрудников МВД России в 2016 году. 18.09.2015 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.police-mvd.ru>.
229. Цечоев, В.К. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России [Электронный ресурс] : учебное пособие / В.К. Цечоев, С.В. Ротко, В.Н. Цыганаш. – «Проспект», 2015. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

Монография

кандидат юридических наук
Алексеева Лилия Алексеевна

**СООТНОШЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ
И ЮРИДИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 22.11.2017 г. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. 9,25. Тираж 29 экз. Заказ № 1092.

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