

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОУ ВПО «ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ»**

**Н.В. ПАШКОВА**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**Орел  
ОрЮИ МВД России  
2007**

**УДК 34 С 66**  
**ББК 67.99(2)93**  
**П22**

**Рецензенты:**

-прокурор Заводского района г. Орла ст. советник юстиции С.С. Новиков;  
-старший преподаватель кафедры организации предварительного следствия Орловского юридического института МВД России, к.ю.н., майор милиции Чаплыгина В.Н.

**Пашкова, Н.В.**

**П22**      **Обеспечение законности в деятельности органов предварительного расследования. Учебное пособие. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2007. – 89 с.**

Учебное пособие призвано оказать методическую помощь курсантам, слушателям, студентам и работникам правоохранительных органов в изучении механизма обеспечения законности в деятельности органов предварительного расследования, а также составляющих его элементов – факторов, оказывающих как позитивное, так и негативное воздействие на состояние законности. В учебном пособии исследованы основные направления деятельности органов предварительного расследования по обеспечению законности во внутренней сфере функционирования, проанализированы причины нарушений законности сотрудниками органов предварительного расследования, а также меры их предупреждения.

**УДК 34 С 66**  
**ББК 67.99(2)93**

**© ОрЮИ МВД России, 2007**

**Содержание:**

Введение.....	<b>4</b>
§ 1. Понятие, юридическая природа законности и соотношение категории законности с другими правовыми явлениями.....	<b>6</b>
§ 2. Система факторов, определяющих состояние законности.....	<b>25</b>
§ 3. Основные направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению законности во внутренней сфере функционирования.....	<b>40</b>
§ 4. Причины, обуславливающие нарушение законности сотрудниками органов внутренних дел и меры их предупреждения.....	<b>61</b>
Заключение .....	<b>79</b>
Литература.....	<b>82</b>

## Введение

В сложных социально-экономических и политико-правовых условиях становления новой российской государственности существенно возрастают требования, предъявляемые к уровню обеспечения законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Органы внутренних дел как органическая часть единой структуры органов исполнительной власти в настоящее время испытывают на себе всю полноту действия, происходящих в стране кризисных процессов. Одним из наиболее негативных последствий сложившихся социально-экономических противоречий с полным основанием следует признать их прямое влияние на состояние законности в деятельности органов внутренних дел. Нарушения законности в системе органов внутренних дел России по своей социально-политической природе не ограничиваются лишь крайне отрицательным влиянием на эффективность охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с различными видами преступности. Особенность криминального характера нарушений законности в деятельности органов внутренних дел такова, что любое отступление от соблюдения норм закона, представляет собой фактор, дестабилизирующий не только позитивные правоохранные тенденции, но и процессы демократизации общества, становления новой российской государственности, обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан.

Проблема укрепления законности в деятельности органов внутренних дел актуальна и тем, что ее сотрудники действуют от лица государства. Соответственно, правонарушения, совершаемые ими в связи с выполнением своих функций, не стоят в одном ряду с правонарушениями, совершаемыми рядовыми гражданами. Они имеют, по сути, характер чрезвычайных, подрывают авторитет закона и государственной власти.

Следует отметить, что на состоянии законности, а равно и на морально-психологической готовности личного состава органов внутренних дел к выполнению служебного долга сказывается весь комплекс не в полной мере решенных вопросов социальной и правовой защиты сотрудников, низкий уровень денежного содержания, материально-технического и бытового обеспечения и т.п., неблагоприятные условия прохождения службы.

Соблюдение законности сотрудниками органов внутренних дел важно и потому, что именно они являются активными участниками правотворческих и правоприменительных процессов; от них во многом зависит состояние законности и правопорядка, а, в конечном счете – становление российского демокра-

тического, правового и социального государства. Поэтому теоретическое исследование состояния законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел, основных направлений профилактики нарушений законности и служебной дисциплины, применительно к условиям переходного периода, переживаемого современным российским государством, имеет высокую актуальность.

## **§ 1. Понятие, юридическая природа законности и соотношение категории законности с другими правовыми явлениями.**

В настоящее время проблема законности занимает особое место. Актуальность ее всегда была и остается неизменной, а связь с практическими задачами - общепризнанной.

Проблемы законности были и остаются одними из важнейших в практике государственно-правового строительства, так как являются непосредственно связанными со стратегической задачей любого демократического правового государства - обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина. Законность – функциональная категория юридической науки и практики. Ее уровень и состояние служат главными категориями оценки правовой жизни общества, его граждан.

Поэтому важно, исходя из истории развития понятия законности и существующих сегодня научных взглядов на нее, дать анализ и дополнительно аргументировать современные прогрессивные точки зрения на законность.

Само понятие «законности» появилось сравнительно недавно, но идеи законности в том или ином виде встречаются в произведениях многих философов и правоведов древности и современности.

Древнегреческий философ Платон писал: « Там, где закон – владыка над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государству боги»<sup>1</sup>.

По мнению Аристотеля «Там, где отсутствует власть закона, там нет места и какой-либо форме государственного строя»<sup>2</sup>.

В России становление идеи законности начинается с утверждения государственности и права, а представления о необходимости следования конкретным правилам существовали еще в религиозно-мифологических памятниках задолго до этого процесса. Петр I выразил суть и значение законности в Российском государстве так: «Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всуе законы писать, когда их не охранять, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти...»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Платон. Соч. Т. 3. Ч. 2. -М. С. 188-189.

<sup>2</sup> Аристотель. Политика. -М. 1911. С. 16.

<sup>3</sup> Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т.1. –М. 1945.С. 107.

Окончательно формализация идеи законности происходит позже. Условно это можно выразить следующей схемой: по справедливости – по закону – законность.

Об обязательности соблюдении законов писали представитель немецкой классической философии Гегель<sup>1</sup> и видный российский правовед Н.М.Коркунов<sup>2</sup>.

Но только в работах Ганса Кельзена теория законности приобрела известную фундаментальность. В соответствии с кельзеновским нормативизмом «не имеет значения содержание самой конституции или созданного на ее основе государственного правопорядка: неважно, справедливой он или нет, обеспечивает ли он состояние относительного мира в рамках конструируемого им сообщества или нет», важно чтобы нормы закона неукоснительно соблюдались<sup>3</sup>.

К.Маркс и Ф.Энгельс рассматривали законность как соблюдение требований закона участниками общественных отношений<sup>4</sup>.

Все эти идеи составили базу всех существовавших в советской юридической науке определений законности. Однако единства взглядов по вопросу понятия законности достигнуто не было – ни тогда, ни в последующий период. Если унифицировать формулировки и пренебречь второстепенными деталями, то многочисленные и разнообразные определения этого сложного и многогранного социального явления можно свести к нескольким основным вариантам.

Большая группа ученых и практических работников определяют законность как *строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права всеми участниками общественных отношений*<sup>5</sup>. Нет сомнений, что это определение отражает весьма существенные черты и свойства законности, и лучшее свидетельство тому - почти дословное включение этой формулировки в другие дефиниции законности, которые рассматриваются далее.

Однако в основу рассматриваемого определения положены, по существу, названия видов деятельности по осуществлению норм права ("соблюдение, исполнение"), что может привести к отождествлению законности и этой деятель-

<sup>1</sup> Гегель Философия права. -М. 1990. С.302.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. -СПб. 1904. С.301.

<sup>3</sup> См.: Чистое учение о праве Ганса Кельзена. -М. 1988. Вып.2. С.77; История политических и правовых учений. XX в. -М. 1995. С. 127-128.

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.6. С.258-259.

<sup>5</sup> См.: Лунев А.Е.. Обеспечение законности в СССР. -М. 1963. С.3; Викторов Б.А. Социалистическая законность - основа деятельности органов внутренних дел. -М. 1975. С.10; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. -М. 1997. С. 344; Алексеев С.С. Право: азбука- теория – философия: Опыт комплексного исследования. -М. 1999. С. 38; Бабаев В.К. Теория государства и права. -М. 1999. С. 526; Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова. -М. 2000. С. 550; Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. -М. 2001. С. 214.

ности, на что справедливо указывается в ряде работ<sup>1</sup>. Поэтому в некоторых случаях прямо оговаривается, что содержанием законности является не само исполнение законов, не деятельность по их осуществлению, а соответствие этой деятельности закону<sup>2</sup>. Вряд ли можно признать достаточно удачным определение, которое требует подобных оговорок.

Распространено понимание законности как *принципа или требования строгого соблюдения, исполнения правовых норм* (работы С.Э. Жилинского, А.Т. Боннера, Н.Г. Кобеца, Ю.А.Соколова и др.)<sup>3</sup> либо как системы таких требований (Н.Н. Вопленко)<sup>4</sup>. Эти определения также отражают важнейшие черты законности, подчеркивают ее особую значимость в современных условиях, согласуются с буквой и духом Конституции РФ, которая гласит, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»<sup>5</sup>. Законность, таким образом, получила закрепление в качестве конституционного принципа деятельности государства, его органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

С целью подчеркнуть реальность законности, ее понятие многими теоретиками раскрывается через категорию "режим" (Н.Г.Александров, А.Ф.Гранин, В.М. Корельский, П.Е. Недбайло и др.). Законность рассматривается как *устойчивый общественный (или правовой) режим, обеспечивающий всеобщее, строгое и неуклонное исполнение, применение и соблюдение правовых норм и защиту граждан, режим, в котором неукоснительно пресекаются всякие произвольные действия*<sup>6</sup>. Это определение отражает также весьма существенную

<sup>1</sup> См. напр., Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма. - Львов. 1975. С.129-130; Явич Л.С. Сущность права. - Львов. 1985. С. 156.

<sup>2</sup> Строгович М.С. Указ. раб. С.11; Явич Л.С. Право и общественные отношения (основные аспекты содержания и формы советского права). -М. 1971. С.42; Хропанюк В.Н. Указ. раб. С. 346.

<sup>3</sup> Соколов Ю.А. Теоретические и правовые вопросы участия трудящихся в обеспечении законности и общественного порядка. - В кн.: Труды ВШ МВД СССР. -М. 1963, вып.8; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1. -Свердловск. 1972. С.113; Ленинское учение о демократии и законности и его значение для современности. -М. 1973. С.148; Горный А.Г. Социалистическая законность и воинский правопорядок. -М. 1973. С.14; Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. -М. 1992. С 5; Лисюткин А.Б. К понятию законности // Правоведение. 1993. № 5; Клименко А.В., Румынина В.В. Теория государства и права. -М. 2000. С. 206; Васильев А.В. Теория государства и права. -М. 2001. С. 92 и др.

<sup>4</sup> Вопленко Н.Н. Практические проблемы реализации принципов законности в российском государстве. Автореф. дис.... докт. юрид. наук. -Саратов. 2001. С. 8.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 15.

<sup>6</sup> Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. -М., 1955. С.68; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. -М., 1960. С. 177-178; Гранин А.Ф. Социалистическая законность и правопорядок. -Киев, 1970. С.17; Пиголкин А.С. Право, законность, гражданин. -М. 1976. С.58; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. -

черту законности, поскольку большинство участников общественных отношений сознательно и добровольно соблюдает законы и другие правовые акты. Поэтому законность, становясь всеобщей, реализуется в устойчивый режим. Отмечая преимущества трактовки законности как режима, А.Ф. Гранин справедливо указывает на то, что это позволяет четко отграничить законность от реализации норм права<sup>1</sup>.

Заметим, что все три изложенных варианта определения законности описывают ее как свойство правовой деятельности участников общественных отношений, но первый относит это свойство к самой деятельности; второй смещает акцент в сферу идеологии, говорит о требованиях к этой деятельности, а третий - уделяет главное внимание результату, когда соответствие закону становится общим свойством всех (или большинства) действий и образует в этой связи режим общественной жизни.

Некоторые авторы рассматривают законность как свойство не деятельности, а общественных отношений. Законность ими определяется как режим (состояние) общественных отношений, характеризующийся их соответствием правовым нормам<sup>2</sup>.

Существенно отличаются от приведенных выше те определения законности, которые рассматривают ее как *метод государственного руководства обществом*, "состоящий в организации социалистических общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов"<sup>3</sup>. Тем самым содержание понятия "законность" существенно расширяется, поскольку в него включаются процессы нормотворчества и правореализации. Это приводит к смешению законности с правовой деятельностью, на нежелательность которого указано выше. Мало того, происходит по существу отождествление законности с другим социальным феноменом - правовым регулированием общественных отношений, которое нередко рассматрива-

Нижний Новгород. 1993. С. 523; Теория государства и права /Под ред.В.М. Корельского. -М. 2001. С.462; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. -М. 2001. С. 247; Радько Т.Н. Теория государства и права. -М. 2004. С. 480; Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. -М. 2005. С. 578 и др.

<sup>1</sup> Гранин А.Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. Автореф. дис... докт. юрид. наук. -Киев.1975. С. 9.

<sup>2</sup> Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность развитого социализма (теоретико-методологические проблемы). Автореф. дис... докт. юрид. наук. -М. 1979. С.11; его же: Проблемы теории законности развитого социализма. -Львов. 1979. С.45-46; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. -М. 1979.С.29;

<sup>3</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. -М. 1970. С.502; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. -М. 1973. С.27. См. также: Социалистическая законность и способы ее обеспечения. -М. 1968. С. 7-8; Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. -Саратов. 1977. С. 324; Черданцев А.Ф. Теория государства и права. -М. 1999. С. 380 и др.

ется как создание государством правовых норм и обеспечение их реализации.<sup>1</sup>

Вместе с тем, законность, несомненно, участвует в правовом регулировании общественных отношений, "пронизывает... и содержание социалистического права, и его действие, и реализацию субъективных юридических прав и обязанностей"<sup>2</sup>.

Характерно, что учебники теории государства и права, изданные в последние годы, дают самые разные определения законности, в основу которых положены указанные категории "соблюдение"<sup>3</sup>, "принцип"<sup>4</sup>, "требование"<sup>5</sup>, "режим"<sup>6</sup>.

Анализ приведенных определений законности свидетельствует о том, что все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. Но с другой стороны, каждая из этих дефиниций не раскрывает тех черт законности, которые включены в иные определения.

Это порождает тенденцию к сближению различных точек зрения на понятие законности. В частности, во многих работах описываются те черты и свойства законности, которые не вошли в дефиниции, принятые авторами. Анализ различных точек зрения на понятие законности не дает основания противопоставлять одно определение другому, так как все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. «Законность как специфическое социальное явление имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах», - указывает В.М.Горшенев и отмечает при этом, что различные подходы к пониманию законности являются обоснованными и правильными<sup>7</sup>. Но с другой стороны каждая из предлагаемых дефиниций не раскрывает тех черт и признаков законности, которые включены в иные определения, данные другими авторами.

Можно отметить, что между вышеприведенными точками зрения на законность нет принципиальных противоречий. Поэтому многие авторы, отстаивая определенную позицию, отмечают и другие черты законности.

<sup>1</sup> Теория государства и права./Под ред. Денисова А.И. -М. 1980. С.292

<sup>2</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. -М., 1973. С.93.

<sup>3</sup> Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. -М. 2001. С. 214.

<sup>4</sup> Васильев А.В. Теория государства и права. -М. 2001. С. 126.

<sup>5</sup> Комаров С.А. Общая теория государства и права. -СПб. 2004. С. 398.

<sup>6</sup> Радько Т.Н. Теория государства и права. -М. 2004. С. 480; Теория государства и права/ Под ред. А.С. Пиголкина. -М. 2005. С. 578.

<sup>7</sup> Горшенев В.М. Теория социалистической законности в свете Конституции СССР 1977г. // Советское государство и право. 1979, №11. С. 14. См. также: Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. -М. 1992. С. 5; Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. -М. 1996. С. 281-283

Так, М.С.Строгович, определив законность как соблюдение, исполнение законов, затем пишет о ней и как о методе осуществления функций государства, и как о принципе, и как о свойстве политического режима<sup>1</sup>. П. М.Рабинович - сторонник понимания законности как режима общественных отношений - вместе с тем, рассматривает ее и как метод деятельности, метод осуществления государственных функций, принцип деятельности и поведения участников общественных отношений, свойство этой деятельности<sup>2</sup>.

Е. А. Лукашева, определяя законность как метод государственного руководства обществом, вместе с тем, говорит о ней, как о правовом режиме<sup>3</sup>. В. П. Радьков рассматривает законность как принцип и как режим, М. Михайлова - как принцип общественной жизни, метод осуществления государственной власти и режим жизни общества, Т.М. Шамба - как принцип, требование и свойство правовой деятельности, В.В. Борисов - как конституционный принцип, метод государственного руководства обществом и режим, Н.В. Витрук - как идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законах государства, в самом законодательстве, в подзаконном нормотворчестве<sup>4</sup>.

Л.С. Явич, отмечая политическую и юридическую стороны законности, выделяет ее свойства как принципа и режима, как разновидности правомерности поведения, деятельности (и индивидуальной; и массовой)<sup>5</sup>.

Интересной представляется еще одна точка зрения на законность С. С. Алексеева, он рассматривает «три грани законности»: как аспект обязательности права, как соответствующую идею и как особую политико-правовую реальность, то есть законность представляется как своеобразное триединое понятие<sup>6</sup>.

Соглашаясь с целесообразностью создания комплексного определения законности, отражающего все ее основные черты и свойства, следует подчеркнуть позицию Н.Л. Гранат, которая отмечает, что эта задача вряд ли может быть решена чисто механическим соединением разноплановых дефиниций. Оп-

---

<sup>1</sup> Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. -М.,1966. С.32-38.

<sup>2</sup> Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма, с.131,137,140 и др.

<sup>3</sup> Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. С.19,27.

<sup>4</sup> Радьков В.П. Понятие и содержание социалистической законности. - Социалистическая законность, 1961, №11. С.21-27; Михайлова М. Законность как явление государственно-организованного общества. Правна мысль (НРБ). 1982. №3. С.17-28; Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок. -М. 1985. С.39-41; Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. -Саратов. 1977. С.318-360; Витрук Н.В. Общая теория права. -Н. Новгород.1993. С. 523.

<sup>5</sup> Явич Л.С. Право и социализм. -М. 1982. С. 147-149; его же: Сущность права. -Л. 1985. С. 154-156.

<sup>6</sup> См.: Алексеев С.С. Теория государства и права. -М. 1996. С.160.

ределения получают громоздкими, недостаточно четкими и затруднены для использования в учебной и иной практической деятельности<sup>1</sup>.

Вместе с тем, В.С.Афанасьев на основе анализа и обобщения многочисленных позиций ученых и практиков приходит к выводу, что законность - это принцип, метод и режим строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений норм права, установленных законами и основанными на них другими нормативными актами.

В первом аспекте законность как принцип государственно-правовой жизни провозглашается и законодательно закрепляется в качестве основополагающего начала правовой жизни, идеи или требования, которым должны руководствоваться в своем поведении граждане. Понимание законности как принципа права означает, что требования права в равной мере обращены как к населению, так и государственным органам и их должностным лицам.

Во втором аспекте законность рассматривается в качестве метода поведения участников регулируемых отношений. В этом аспекте законность можно представлять и в специальном значении – в качестве метода государственного руководства обществом, состоящего в организации общественных отношений путем издания и обеспечения к исполнению юридических предписаний.

В третьем аспекте законность представляется как особый режим общественной жизни. В указанном смысле законность призвана отразить реальное господство, «диктатуру» закона в общественной жизни, господство его в отношении между личностью и властью. Закон, и только он устанавливает степень зависимости личности от власти и пределы притязаний власти по отношению к личности. Следовательно, законность есть режим господства закона в общественной жизни. А понимание закона как особого режима означает распространение его требований на все области правовой жизни – сферу реализации, применения права и правотворчество, не оставляя тем самым зон, неподвластных закону<sup>2</sup>.

Основой законности в целом является конституционная законность. В послании Конституционного суда Верховному Совету Российской Федерации в 1993г., по сути, дается определение этого понятия: «соблюдение Основного закона, соответствие ему деятельности государственных органов и принимаемых ими нормативных актов»<sup>3</sup>. В идеале конституционная законность все более совпадает по своему содержанию с законностью конкретного конституционно-

<sup>1</sup> См.: Гранат Н.Л. Правовые и нравственно-психологические основы обеспечения законности на предварительном следствии. Дис...докт.юрид.наук. -М. 1992. С. 240.

<sup>2</sup> Афанасьев В.С. Обеспечение законности: Вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. –М. 1993. С. 14.

<sup>3</sup> См.: Верховному Совету Российской Федерации. О состоянии конституционной законности в Российской Федерации // Российская газета. 1993. 11 марта.

го общества, включая все более полную совокупность основных требований законности<sup>1</sup>.

Таким образом, определение понятия законности связано с тем, что понимается под этим словом, с какой точки зрения рассматривается это явление. Можно сделать вывод о многоаспектности понятия законности, т.е. законность можно рассматривать как одно из проявлений права или как один из результатов выражения права в социальной жизни, как воплощение права в законах, как аспект общеобязательности права<sup>2</sup>.

Далее законность можно рассматривать с практической точки зрения как строгое и неуклонное соблюдение, исполнение, применение законов. Это та сторона характеристики понятия законности, которая на наш взгляд весьма близка понятию правопорядка, отражена в п. 2. ст. 15 Конституции Российской Федерации «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

У некоторых авторов в понятие законности включено требование обязательности исполнения подзаконных актов (актов исполнительно - распорядительных органов, центральных и местных)<sup>3</sup> или иных правовых и юридических актов. На наш взгляд такое включение правомерно только с оговоркой соответствия этих нормативно-правовых или правоприменительных актов Конституции и законам государства.

Важным в данном понятии является и определение круга субъектов законности, т.е. лиц или организаций, призванных «строго и неуклонно» руководствоваться в своей деятельности законами. В большинстве работ говорится о том, что это должностные лица, граждане и общественные организации, иначе говоря, все субъекты права<sup>4</sup>. Однако, некоторые авторы высказывают мнение, что субъектами законности могут быть только властные органы, а не отдельные граждане, так как последние якобы своими действиями не нарушают ее режима. Действительно, неправомерная деятельность государственных орга-

<sup>1</sup> См.: Клочков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. -М. 1994. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Теория государства и права. -М. 1996. С. 187-188; Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение /Общая теория государства и права: Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. -М. 1998. Т.2. С.523.

<sup>3</sup> См. также: Его же. Социалистическая законность – незыблемый принцип нашей общественной жизни. -М. 1969. С. 20.

<sup>4</sup> См. Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. -М. 1960. С. 23; Строгович И. С. Основные вопросы советской социалистической законности. -М. 1966. С. 11; Комаров С. А. Общая теория права: Курс лекций. -М. 1996. С. 271; Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: Краткая энциклопедия права. -Н. Новгород. 1997. С. 165; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. -М. 1997; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. -М. 2001. С. 198.

нов, должностных лиц, наделенных властными полномочиями, подрывает саму основу законности, их последствия весьма опасны для общества и личности.

Думается, что нужно отличать опасность, исходящую от нарушения законов рядовыми гражданами, от опасности нарушения законов должностными лицами. Но при подходе, при котором субъектами законности признаются все субъекты права, как правильно замечает И. В. Ростовщикова, законность фактически отождествляется с понятием правомерного поведения, едва ли не с всеобщим законопослушанием и отсюда «размываются» ее границы, теряется ее смысл<sup>1</sup>.

По справедливому замечанию Н. М. Коркунова, сделанному век назад, «полномочия власти, которыми наделены должностные лица, дают им возможность с большею легкостью совершать правонарушения, делают их более опасными, ставят частных лиц в более незащищенное в отношении к ним положение; наконец, пользуясь своей властью, должностные лица могут совершать и такого рода правонарушения, которые совершенно невозможны для частных лиц»<sup>2</sup>.

При понимании законности как особого общественного режима, очевидно, что нарушение законов отдельными лицами и государственными органами имеет далеко не одинаковое социальное значение.

Необходимо дифференцировано подходить к степени опасности нарушения законов обычными гражданами и сознательное нарушение законов должностными лицами, связанное с исполнением последними своих служебных обязанностей.

В. М. Горшенев считает, что соблюдение законов и иных нормативных актов в деятельности органов государства и особенно должностных лиц должно обеспечить, в конечном счете, создание обстановки всеобщего благоприятствования личности. В продолжение этого он подчеркивает, что субъектами, обремененными непосредственной заботой всемерного поддержания законности являются органы государства и должностные лица как носители управленческих функций и властных полномочий<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ростовщикова И. В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград. 1997. С. 159-160.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб. 1913. Т. 2. С. 694.

<sup>3</sup> См.: Горшенев В. М. Теория социалистической законности в свете Конституции СССР 1977 г. // Сов. гос-во и право. 1979. № 11. С. 16-17.

И. В. Ростовщиков, рассуждая на эту тему, отмечает, что требования соблюдения законности должны быть обращены на систему органов государства и уполномоченных чиновников<sup>1</sup>. Несравним вред, наносимый чиновником и отдельным гражданином.

В частности, в учебниках административного права разделы, посвященные законности, рассматривают вопрос о «законности в управлении и законности в сфере исполнительной власти», таким образом, однозначно признавая субъектами законности исключительно государственных служащих и органы государства.

С этим согласуется точка зрения Н. В. Витрука, предлагающего считать нарушение законов, совершаемое гражданами, нарушением правопорядка, а не законности<sup>2</sup>. Т. е. рядовых граждан и общественные объединения нужно рассматривать в качестве субъектов соблюдения только правопорядка. Соответственно законность нарушить может только тот, кто наделен государственно-властными полномочиями.

Само понятие законности кроме общетеоретического значения имеет, несомненно, и большое практическое значение. Понятие законности встречается в качестве принципа деятельности или принципа организации в действующем Российском законодательстве.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: законность как специфическое социальное состояние имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах, различные подходы к пониманию законности являются правильными и обоснованными. Как многоаспектное и многоплановое явление законность исследуется и интерпретируется с разных точек зрения:

-как непосредственно соблюдение и исполнение нормативно-правовых актов всеми субъектами права;

-как принцип (или требование), состоящий в соблюдении нормативно-правовых актов теми, к кому они обращены;

-как режим общественной и государственной жизни, основанный на соблюдении нормативно-правовых актов;

-как идея права, выраженная в законах государства;

-как метод государственного руководства обществом, основанный на строгом соблюдении нормативно-правовых актов.

Теоретически можно предположить, что наиболее полное определение законности можно получить на основе интеграции всех имеющихся точек зрения.

---

<sup>1</sup> См.: Ростовщиков И. В. Упом. работа. С. 160.

<sup>2</sup> См.: Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория государства и права: Академический курс / Под ред. М. Н. Марченко. -М. 1998. Т. 2. С. 520.

Поэтому на наш взгляд, в самом общем понимании законность можно определить как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения законов государством, его органами, должностными лицами и другими субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями.

В настоящее время большинство юристов признают сложный характер законности. Ученые пытаются исследовать не только отдельные ее черты и особенности, но и соотнести законность с другими социальными категориями: нормами права, общественной дисциплиной, демократией, правами и свободами человека и гражданина, правопорядком, правосознанием, правовой культурой и т.д. Для нас же важно показать не только соотношение, но и взаимообусловленность, взаимопроникновение законности и обозначенных правовых категорий.

Как уже отмечалось, в основе законности лежат **нормы права**, содержащиеся в законах, соблюдение, исполнение которых властными структурами образует законность и приводит к возникновению правопорядка. При этом, как уже указывалось, от качества нормативных актов в значительной степени зависит состояние законности.

Законность является ядром, наиболее существенной частью **общественной дисциплины**, которая заключается в соблюдении, исполнении всеми субъектами общественных отношений всех социальных норм (права, морали, обычаев, корпоративных норм и проч.). Но, если государством и его органами не соблюдаются законы, то одновременно с размыванием законности происходит разрушение общественной дисциплины.

Законность – предпосылка и необходимый элемент **демократии**. Дело в том, что основы демократического режима (участие населения в осуществлении власти, права и свободы граждан) закреплены в конституциях и иных законах каждого государства. Поэтому отсутствие законности (нарушение соответствующих норм права) приводит к тому, что демократия становится формальной, она существует только на бумаге и не превращается в реальность. В современных условиях любое государство старается продемонстрировать свою демократичность: везде существуют конституции, проводятся выборы и референдумы и т.п. Ведь нарушение демократических начал вызывает негативную реакцию международного сообщества. Поэтому именно законность в политической сфере становится своеобразным индикатором существования демократии в том или ином государстве.

Важнейшее значение имеет законность в обеспечении **прав и свобод человека и гражданина**. С одной стороны, сами права и свободы закреплены в законах, и, если эти законы не соблюдаются, то, совершенно естественно, происходит нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. С другой стороны, в законодательстве закрепляются важнейшие гарантии этих прав и

свобод, такие как принцип равенства всех перед законом и судом, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и др. Соблюдение этих норм в уголовном и административном процессе обеспечивает реальность прав и свобод граждан.

С обеспечением законности связан процесс **формирования правового и социального государства**. Важнейшими принципами правового государства, а его вряд ли можно создать при отсутствии социальной направленности государственной деятельности, являются такие как верховенство правового закона во всех сферах социальной жизни, взаимная ответственность государства и личности, разделение властей. Реализация этих принципов требует, с одной стороны, закрепления соответствующих положений в законодательстве, а с другой, - реального осуществления соответствующих нормативных установлений в практической деятельности всех субъектов общественных отношений и, прежде всего, государства и его органов. Укрепление законности является непременным условием и средством формирования правового государства, а сама законность — его необходимым элементом. Государство станет правовым только при наличии прочной законности и стабильного, основанного на праве и законности порядка.

Остановимся подробнее на рассмотрении такого правового явления, органически связанного с законностью как **правопорядок** (правовой порядок). Их связь весьма наглядно прослеживается при сравнении дефиниций понятий законности и правопорядка.

Законность с правопорядком объединяют правовой фактор, совпадение задач, а также то, что они (законность и правопорядок) выступают правовой основой и средством функционирования государственной власти и демократических процессов, заимствуя от них определенное количество характеристик.

Если применительно к какой-то сфере общественных отношений используют понятие «порядок», то под ним понимают сложившуюся устойчивую их упорядоченность. В этом плане говорят о социальном, экономическом, политическом и правовом порядке. В интересующем нас плане слово «правовой» указывает на то, что порядок как явление образуется в связи с правом и базируется на нем. Иными словами, в качестве важнейшей предпосылки возникновения правопорядка надо считать юридическую норму и механизмы, обеспечивающие ее принятие, издание и претворение в жизнь. Следовательно, правопорядок – результат реализации юридических норм. Очевидно, и законность, и правопорядок противостоят произволу, нарушению законных прав и интересов граждан и организаций. Это подчеркивает то, что «законность» и «правопорядок» близки друг к другу, используются в одном понятийном ряду, но не совпадают по смыслу.

Наше обращение к данной категории не случайно. Как видно, правопорядок обозначает реальное обеспечение и реализацию субъективных прав, соблюдение юридических обязанностей всеми гражданами, должностными лицами, органами и организациями.

Можно констатировать, что и в прошлом, и в настоящее время рассмотрению вопроса о правопорядке посвящено немало работ<sup>1</sup>.

Вопрос этот, как правило, затрагивался и в связи с исследованием смежных проблем: правомерного поведения, законности, правоотношений, реализации права, правонарушений, юридической ответственности и др.

Несомненно, понятие правового порядка многогранно, имеются множество подходов к его определению. Актуальной задачей является не поиск универсальной формулы, раскрывающей значение правопорядка, а выявление ключевых характеристик данного явления с целью более полного описания. Детальное же описание позволит разрешить проблемы укрепления правопорядка в плане становления в России гражданского общества и формирования правового государства.

В этой связи в учебной и научной литературе правопорядок определяется как определенная система общественных отношений, складывающаяся на основе права и законности, как основанная на праве и законности организация общественной жизни, отражающая качественное состояние общественных отношений или как состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающих реальное, практическое осуществление требований законности<sup>2</sup>.

Законность обеспечивает (направлена на обеспечение) общеобязательность права, а правопорядок – результат такого обеспечения. Правопорядок, отмечает С.С. Алексеев, «являясь венцом, итоговым результатом действия права, как бы замыкает цепь основных общественно-политических явлений из области правовой надстройки (правозаконность – законность – правопорядок)»<sup>3</sup>.

Важнейшим принципом правопорядка выступает конституционная законность. Законность и правопорядок – тесно соотносящиеся, но различные правовые явления. «Правопорядок складывается как результат реализации всех правовых предписаний в соответствии с принципом законности»<sup>4</sup>. Если закон-

---

<sup>1</sup> См., например: Котляревский Г.С. Власть и право: Проблема правового государства. -М. 1915; Явич Л.С. Социалистический правопорядок. -Л. 1972; Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. –Саратов. 1977; Мураметс О.Ф., Шамба Т.М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. -М. 1979; Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России. Автореф. дисс... к.ю.н. -СПб. 1997; Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике. Автореф. дисс... д.ю.н. -М. 2003.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. –М.1981. С. 235.

<sup>3</sup> Там же. С. 256.

<sup>4</sup> Васильев А.М. Правовые категории. -М. 1994. С. 180.

ность непосредственно примыкает к правовым нормам, субъективным правам и юридическим обязанностям, то правопорядок - к осуществлению их в реальной жизни. Выступая в качестве важнейшего принципа правового порядка, законность находит конкретизацию в таких глубинных свойствах как ее единство, реальность и верховенство закона, и в первую очередь Конституции.

Правовой порядок представляет собой многогранное явление. В первую очередь, это связано с тем, что право регулирует самые различные сферы отношений в обществе: трудовую, политическую, культурную и т.д. Взаимоотношения людей в данных сферах, урегулированные нормами права, придают правовым конструкциям осязаемый, вещественный характер. Важное значение имеет тот факт, что правовой порядок формируется в результате правомерного поведения всех субъектов: отдельных граждан, их объединений, государственных органов.

По этому поводу Г.С. Котляревский пишет, что «для наличия правопорядка недостаточно одного лишь существования субъективных прав, юридических обязанностей, правоотношений. Необходимо, чтобы субъекты не просто имели права и обязанности, а действовали в строгом соответствии с ними, сформировывали с ними свое поведение»<sup>1</sup>.

Система правомерного поведения всех представителей какого-либо общества, государства образует правовой порядок, складывающийся в данном обществе и государстве. На основании этого можно сделать закономерный вывод о том, что правовые нормы только определяют направленность общественных отношений, а их упорядочение возможно только тогда, когда субъекты начинают действовать в соответствии с этими нормами. Соответствующим образом организованные общественные отношения приобретают вид определенной системы, т. е. складывается определенный порядок взаимодействия ее элементов, который и является конечной целью правового регулирования общественных отношений - «... правовой порядок не только цель, но и итог правового воздействия – реальное состояние общественной жизни, запрограммированное правом»<sup>2</sup>.

Как видно, законность непосредственно примыкает к закону, выражается в требованиях его соблюдения, правопорядок – к осуществлению субъективных прав, исполнению юридических обязанностей и действию (поведению) в строгом соответствии с ними. Такой ход рассуждений указывает на взаимообусловленность данных правовых явлений.

Темпы, характер и направления преобразований, проводимых в стране, определяются, в конечном счете, развитием самого человека.

---

<sup>1</sup> Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права. Учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. -М. 1973. С.22.

<sup>2</sup> Теория государства и права /Под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. -М. 2002. С.249.

Совершенствование личности как субъекта общественных отношений зависит от множества факторов, которые обуславливают его место в обществе. Среди них важнейшим является уровень политического, правового и нравственного сознания. Поэтому большое значение в сложившихся условиях приобретает **связь законности и культуры**, так как последняя выступает определяющим мотивационным ориентиром поведения индивида.

Взаимосвязь этих двух явлений складывалась на протяжении всей истории становления государства и права. С изменением правовых представлений, происходило и совершенствование принципов, которые наиболее четко определяли содержание и специфику не только законности, но и отношения людей. Они отвечали тому уровню, который достигнут обществом. Представляется, что чем выше культурный уровень населения, должностных лиц государственного аппарата, а также сотрудников правоохранительных органов, тем прочнее законность и правопорядок в стране.

Структурными элементами правовой культуры общества являются составляющие позитивную правовую реальность обстоятельства: характер, уровень, степень развития права и правовых учреждений, состояние законности и правопорядка, уровень развития правосознания и степень стабильности правомерного поведения.

Правовая культура общества – это, прежде всего, правовое явление, охватывающее своим содержанием совокупность как социально-правовых, так и иных признаков, присущих общей культуре. Правовая культура одной, отдельно взятой личности – это частица правовой культуры нации, расы, класса, общности, общества.

По мнению А.Е.Лукашевой правовая культура личности представляет собой «определенную степень знания законодательства, уважения к законам, умение правильно понимать и применять их в точном соответствии с теми задачами, для решения которых они были приняты»<sup>1</sup>. Конечно, всех законов знать нельзя. В то же время любой гражданин должен быть осведомлен в правовых вопросах, имеющих каждодневное значение. Эти знания обеспечивают сознательное поведение, юридический самоконтроль. Помимо знания норм права, каждому человеку нужно знать еще его принципы (исходные, основные положения) и источники права с тем, чтобы при необходимости найти искомые принципы и нормы. Объем и качество знания принципов и норм права принято называть правовой информированностью личности<sup>2</sup>. К сожалению, сегодня в России большинство людей имеет самое общее представление о законе. Правовая неосведомленность граждан в значительной степени снижает предупредительную силу законов, затрудняет своевременное и квалифицированное реше-

---

<sup>1</sup> Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. -М. 1973. С. 41.

<sup>2</sup> Гранат Н.Л. Правосознание и правовая культура. -М. 1998. Юрист. № 11/12. С.2.

ние вопросов, затрагивающих их права и интересы. Человек сталкивается с законом чаще всего в случае вольного и невольного его нарушения. Следует отметить, что знание основ права не связывается с простой осведомленностью о существовании тех или иных правовых норм. Оно предполагает осмысление права, постижение его содержания, определение значения для практической деятельности. Уважение к праву предполагает не только правомерное поведение, не только связано с чувством долга перед обществом, но и выступает в качестве силы предупреждения правонарушений путем выработки навыков и привычек правомерного поведения. Правовая культура обязательно предполагает превращение знаний, правовых идей граждан в их личные убеждения. Убеждение непосредственно влияет на волевою деятельность людей, удерживая их от совершения недозволенного и поощряя предписываемое. Правовые убеждения характеризуются определенной устойчивостью. Они не могут резко меняться постоянно в связи с объективными обстоятельствами. Направленность правовых убеждений формируется постоянно.

Содержание правовой культуры личности выступает важнейшей стороной ее структуры. Как и правосознание, правовая культура личности имеет свои уровни: обыденный, профессиональный и теоретический.

Профессиональный уровень правовой культуры обычно приписывают юристам и всем тем, кто связан с правовой деятельностью. При непосредственном, каждодневном соприкосновении с правовыми явлениями у них вырабатывается профессиональный уровень правовой культуры. Очень часто эту деятельность осуществляют должностные лица. К ним относятся и сотрудники правоохранительных органов.

Следует отметить, что правовая культура юристов имеет свои особенности и отличается от правовой культуры других граждан не столько элементами структуры, сколько содержанием. Лицам, обладающим этой культурой, свойственна более высокая степень знания и понимания правовых явлений, умение применять их на практике. Высокая правовая культура должностных лиц является условием обеспечения реализации юридических прав и юридических обязанностей в обществе, гарантией соблюдения законности и правопорядка. Для юриста правовая подготовленность имеет определяющее значение. Юристу-профессионалу должно отличать не просто устойчиво-положительное отношение к праву и практике его применения, но и солидарность с правовым предписанием, понимание полезности, необходимости и справедливости его применения.

Необходимо отметить, что деятельность сотрудников органов предварительного расследования имеет ряд существенных специфических особенностей (детальная регламентация деятельности и ее экстремальный, властный, обязательный характер, условия организации, объект служебной деятельности в виде

правонарушений и нарушений законности, психические и физические перегрузки, повышенная ответственность, корпоративность и др.)<sup>1</sup>, которые оказывают заметное влияние на качественные характеристики правовой культуры.

Следовательно, есть основания для выделения профессиональной правовой культуры сотрудников органов предварительного расследования в самостоятельный предмет исследования.

Сотрудники милиции своими действиями, образом жизни оказывают значительное влияние на граждан. Поэтому уровень правовой культуры в правоохранительной сфере служит своеобразным эталоном для формирования правовой культуры граждан. Практика показывает, что низкая правовая культура сотрудников дел зачастую становится одной из причин нарушений законодательства и совершения хозяйственных и должностных преступлений гражданами.

Анализ взаимосвязи законности и культурности выявляет особую роль культуры, особенно правовой, ибо без правовых знаний не могут соблюдаться и исполняться законы. По своему объему, содержанию культура вообще и правовая в частности, шире законности, ее достижения не могут быть полностью охвачены системой права. Но без культуры юридические категории утрачивают свое социальное назначение. Поэтому связь законности и культурности не сводится к знанию и соблюдению правовых предписаний, она богаче.

Антиподами законности и культурности являются беззаконие и бескультурье. В этом контексте нельзя не учитывать такие явления, как правовой нигилизм (отрицательное отношение к праву, закону и правовым формам организации общественных отношений), неверие населения в декларируемые принципы социальной справедливости, эффективности работы правоохранительных органов и т.д. Все это резко проявилось в последнее время. Именно поэтому большое значение приобретает воспитание населения, и в частности сотрудников милиции в духе высокой правовой культуры, уважению к закону.

Существенное влияние на указанный процесс оказывает правосознание.

**Правосознание** – важная и сложная категория, знание которой имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Это, прежде всего, связано с тем, что высокий уровень правового сознания и правовой культуры является одним из условий формирования правового государства и гражданского общества.

Правосознание во многом зависит от уровня развития общественного сознания. Как правильно подчеркивает Н.Л.Гранат, оно «представляет собой сферу или область сознания, отражающую правовую действительность в форме юридических знаний и оценочных отношений к праву и практике его реализа-

---

<sup>1</sup> Борисова С.Е. Профессиональная деформация сотрудников милиции и ее личностные детерминанты: Дис... канд. псих. наук. –М. 1998. С.87.

ции, социально-правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих поведение (деятельность) людей в юридически значимых ситуациях»<sup>1</sup>.

Правовое сознание – одна из форм общественного сознания, наряду с моралью, религией и искусством, которым также свойственно нормативное отражение. Все они преломляют отраженную ими действительность под углом зрения ориентации деятельности людей в соответствии с определенными нормами, правилами, ценностными критериями. Но каждая делает это специфически, по-своему.

Для правосознания характерен правовой подход, критерии юридических прав и обязанностей, правомерности или неправомерности действия.

С точки зрения глубины отражения правовой действительности важное место принадлежит *профессиональному* правосознанию. Большинство авторов, говоря об этом виде правосознания, указывают на то, что оно, прежде всего, есть состояние правового сознания юристов. Нередко прямо подчеркивается, что профессиональное правосознание – это правосознание юристов. Тем не менее, для профессионального сознания характерным является то, что это сознание лиц, не только имеющих юридическое образование, которое постоянно развивается, совершенствуется и углубляется, но и непосредственно связанных с систематической юридической деятельностью. К ним можно отнести людей непосредственно занятых правотворческим процессом, правоприменительной деятельностью, преподавательской практикой, научными исследованиями в сфере юриспруденции, охраной общественного порядка и т.д. Главное, надо полагать, для юридического профессионального сознания – это наличие таких элементов, как правовая убежденность, ее устойчивость, отсутствие профессиональной деформации, подтверждаемой результатами повседневной юридической практики, способность юриста-профессионала преодолевать деформирующие факторы в своей профессиональной деятельности<sup>2</sup>.

Профессиональное сознание сотрудников органов предварительного расследования обладает спецификой, которая определяется их особой компетенцией в сфере юридической практики<sup>3</sup>. Это правосознание особой группы людей, профессионально занимающихся юридической деятельностью, которая требует специальной образовательной подготовки и характеризуется единством социальных задач, методов и форм профессиональной деятельности, направленной на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, предупреждение правонарушений и их пресечение, охрану и обеспечение безопасности дорожного движения, участие в оказании социаль-

<sup>1</sup> Теория права и государства. -М. 1997. С. 180.

<sup>2</sup> Баранов П.П., Витрук Н.В. Правосознание работников милиции: мифы, деформация, стереотипы // Право и жизнь. 1992. №1.

<sup>3</sup> Гуцериев Х.С. Политико-правовая теория и функционирование. –СПб. 1996. С. 59.

ной и правовой помощи гражданам, содействие в пределах компетенции государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям в исполнении возложенных на них обязанностей<sup>1</sup>.

Профессиональное правосознание сотрудников органов предварительного расследования, на наш взгляд, должно соответствовать следующим требованиям:

1. устойчивая солидарность с законом, готовность защищать его;
2. убежденность в незыблемости принципа законности;
3. высокая теоретическая подготовленность, позволяющая принимать правильные решения в сложных юридических ситуациях;
4. нацеленность на активные действия в сфере правоохраны;
5. уважение к праву, к закону, к тактике его применения.

Прослеживается определенная закономерность: уровень правосознания сотрудников милиции тем выше, чем больше им приходится применять право или осуществлять свою деятельность преимущественно в правовой, а не в организационной форме.

Сотрудники органов внутренних дел должны обладать знаниями и убеждениями, связанными с **моралью**, с **нравственностью**. Роль и значение нравственного момента в деятельности сотрудников милиции трудно переоценить. Достаточно сказать, что большинство граждан оценивает их действия и поступки чаще всего с нравственных позиций. Вот почему прочные знания, естественно, и соблюдение принципов, категорий и норм морали являются профессионально обязательным для сотрудников органов внутренних дел. Их знание является той основой, которая позволяет работнику милиции оставаться даже в самой сложной ситуации, высоконравственным человеком и дает ему своеобразный ориентир для выбора тех или иных правовых норм и санкций в каждом конкретном случае<sup>2</sup>. На основе этих знаний и вырастают убеждения личности в справедливости таких норм и своих действий. На их основе формируется активная, сознательная позиция по поддержанию, охране и защите правопорядка.

Следует отметить, что необходимым условием возникновения законности как режима - является понимание индивидом необходимости существования системы права как ценности. Важно чтобы законы стали осознаваться в качестве объективно необходимого условия развития общества. А требование их соблюдения – долгом, определяющим позицию личности и характер поведения.

Подводя итог сказанному, хочется отметить, что без обозначенных категорий нельзя говорить о создании подлинной законности. Рассмотрев подроб-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 марта 1999г. №68-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О милиции».

<sup>2</sup> Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность. Монография. -СПб. 1994. С. 28-30

нее соотношение законности с такими правовыми категориями как правопорядок, правовая культура, правосознание, можно выстроить своеобразную цепочку – **правосознание – правовая культура – законность – правопорядок**. Причем звенья этой цепочки, отражающие взаимосвязь между друг другом, могут иметь любую последовательность.

## **§2. Система факторов, определяющих состояние законности.**

В юридической науке много внимания уделено вопросам обеспечения и укрепления законности, так как эта проблема имеет практическое и прикладное значение.

Обеспечение законности не происходит стихийно. Оно требует целенаправленного воздействия на поведение (деятельность) субъектов общественных отношений, т.е. является управленческим процессом. Для успешного влияния на этот процесс необходимо знание механизмов реализации правовых норм в деятельности людей: факторов, которые влияют на поведение, определяя его правомерность или противоправность, а также средств, с помощью которых можно управлять этим поведением, гарантируя его соответствие правовым предписаниям и требованиям. В юридической литературе реальность, обеспеченность законности традиционно рассматривается как результат воздействия гарантий законности.

В литературе принято выделять в качестве общетеоретических правовых категорий гарантии применения правовых норм, гарантии законности, гарантии прав и свобод человека. Перечисленные виды гарантий отличаются друг от друга тем, что они являются условиями реализации различных правовых явлений. С другой стороны, по форме и содержанию некоторые гарантии совпадают, поскольку речь идет об условиях реализации права как такового в его многообразных проявлениях (например, в значительной степени совпадают материальные, юридические, политические гарантии).

Существуют различные подходы к определению гарантий законности. Так, В.В. Борисов под гарантиями законности понимает «объективные и субъективные факторы общественной жизни, обуславливающие необходимость правового метода государственного руководства обществом и обеспечивающие его реальность, действенность, незыблемость и эффективность, предотвра-

щающие отступление от его требований, а в случаях правонарушений, обеспечивающих восстановление нарушенного права»<sup>1</sup>.

С.С. Алексеев определяет гарантии как «условия и особые юридические механизмы, призванные обеспечивать фактическую реализацию законоположений»<sup>2</sup>.

Л.А. Николаева под гарантиями законности понимает «те объективные и субъективные условия, которые делают принцип законности незыблемым, обеспечивают точное и неуклонное соблюдение законов, охраняют интересы государства и граждан, а в случаях их нарушения обеспечивают восстановление прав и интересов и наказание виновных»<sup>3</sup>.

Гарантиями законности, как полагает Е.А. Лукашева, служат условия и средства, «при помощи которых обеспечивается проведение в жизнь законов и других правовых актов ... в точном соответствии с целями, для которых они были изданы»<sup>4</sup>.

Под гарантиями законности понимаются также «взятые в системе объективно сложившиеся факторы и специально предпринимаемые меры упрочения режима точного и неуклонного воплощения требований закона в жизнь»<sup>5</sup>.

В юридической литературе существует подход, согласно которому в качестве гарантий законности рассматриваются «субъективные и объективные факторы, которые создают прочную основу законности; это основные средства, условия, предпосылки, обеспечивающие соблюдение законов, прав граждан и интересов общества и государства»<sup>6</sup>.

Все приведенные взгляды ученых – юристов на понимание гарантий законности, несомненно, представляют интерес и, по сути, не противоречат друг другу. В них выражена одна сквозная мысль: гарантировать законность – значит, сделать ее незыблемой.

При этом законность в обществе обеспечивается не одним каким-то видом гарантий, а целой их группой, образующих соответствующую систему.

Существуют различные мнения относительно системы гарантий законности.

Е.А. Лукашева, говоря о системе гарантий законности, выделяет экономические, политические, контрольно-надзорные и идеологические. Далее она выделяет специфические гарантии: контроль и надзор; правовые гарантии; пра-

<sup>1</sup> Борисов В.В. Советская социалистическая законность и ее гарантии. Автореф. дис. ... канд. юрид.наук. -М. 1961. С. 11.

<sup>2</sup> Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы. -М. 1987. С. 135-136.

<sup>3</sup> Николаева Л.А. Социалистическая законность и гарантии ее обеспечения// Конституционные основы народовластия в СССР. –Львов. 1980. С. 336.

<sup>4</sup> Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. -М. 1973. С. 37-38.

<sup>5</sup> Лазарев В.В. Теория государства и права. -М. 2005. С. 174.

<sup>6</sup> Синюкова Т.В. Законность, правопорядок, дисциплина // Курс лекций по теории государства и права. Ч. 2. –Саратов. 1993. С. 15.

во на судебную защиту субъективных прав граждан; общественные формы защиты права<sup>1</sup>.

У П.Е. Недбайло рассматриваются экономические, политические, идеологические и юридические гарантии<sup>2</sup>. В.К. Бабаев и В.М. Баранов называют экономические, политические, духовно-моральные, идеологические, организационные, общественные и специально-юридические гарантии, а также конституционные гарантии<sup>3</sup>.

Всесторонне исследуя законность, В.М. Чхиквадзе пишет, что под обеспечением законности следует понимать всю систему экономических, политических и идеологических факторов, содействующих проведению в жизнь режима законности. Причем он отмечал, что экономические и политические гарантии имеют определяющее значение для осуществления режима законности<sup>4</sup>.

В целом, можно сделать вывод о том, что факторы, влияющие на состояние законности, подразделяются на: экономические, социально-политические, идеологические, юридические, организационные.

В данной системе факторов законности, на наш взгляд, определяющими являются, прежде всего, **экономические**, т.е. материальные средства и условия, обеспечивающие наличие в государстве режима законности. Именно от состояния и уровня экономического развития общества, организации системы хозяйствования напрямую зависит возможность государства эффективно выполнять свои разнообразные функции, и в том числе обеспечивать гражданам реализацию провозглашенных в нормах позитивного права основных прав и свобод.

В связи с тем, что одной из закономерностей развития современного российского общества является формирование и развитие рыночных отношений, адекватное правовое обеспечение рыночных отношений признается одним из основных условий становления и функционирования рынка, условием решения сложных экономических проблем в обществе.

В интересующем нас аспекте проблемы особое внимание необходимо уделять правовому обеспечению экономической безопасности, в том числе средствам борьбы с экономическими преступлениями и правонарушениями, совершаемыми участниками рыночных отношений, с одной стороны, а с другой с бандитизмом, мошенничеством, другими преступлениями.

Наряду с объективными факторами, коренящимися в природе рынка и переходном характере нынешнего этапа общественного развития, определен-

---

<sup>1</sup> См.: Лукашева Е.А. Социалистическая законность в современный период // Советское государство и право. 1968. № 3. С. 10.

<sup>2</sup> Недбайло П.Е. Укрепление социалистической законности путем совершенствования юридических гарантий правильного применения правовых норм. -Киев. 1970. С.2.

<sup>3</sup> Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права: Краткая энциклопедия права. -Н. Новгород. 1997. С. 166-167.

<sup>4</sup> Чхиквадзе В.М. Государство, демократия, законность. -М. 1967. С. 403-404.

ную роль, конечно, играют и обстоятельства субъективного свойства, в частности серьезные ошибки и просчеты в проведении экономических реформ.

Необходимо отметить, что сочетание положительных сторон и недостатков в экономике приводит к тому, что действие многих факторов становится «переменным», они приобретают характер «состояния», «уровня» (состояние производства, степень материальной обеспеченности, уровень преступности в экономической сфере и т. п.).

Такой характер указанных факторов связан и с тем, что многие из них представляют собой совокупность соответствующих факторов регионального уровня. При этом указанная совокупность выступает как системное образование, не являющееся простой суммой слагающих его элементов (например, состояние сохранности государственной собственности в стране зависит от того, как она обеспечивается в каждой республике, крае, области и т. д.; товарный дефицит определяется объемом производства соответствующих товаров и спросом на них в каждом регионе и т. п.). Позитивность или негативность влияния таких факторов связана с динамикой их развития, усилением влияния их положительных или отрицательных сторон. В этой связи важнейшее значение для укрепления законности приобретают мероприятия государства, направленные на дальнейшее развитие и совершенствование производства и распределения материальных благ, повышение уровня жизни населения, полное удовлетворение потребностей людей в продовольственных и промышленных товарах, жилье и проч.

Общесоциальные экономические факторы являются определяющими по отношению к факторам региональным. На уровне каждого региона экономические факторы проявляются в виде конкретных экономических условий соответствующих республик, краев, областей, городов, районов и т. п. в виде деятельности предприятий промышленности, сельского хозяйства, торговли, транспорта и проч., в виде результатов этой деятельности и т. д. Естественно, что на экономику каждого региона решающее воздействие оказывают такие общесоциальные условия, как господствующие формы собственности, объем налогообложения, уровня перемещения товаров и услуг.

Вместе с тем, в каждом регионе с учетом его конкретных экономических условий, включающих состояние промышленного и сельскохозяйственного производства, степень удовлетворения потребностей населения в материальных благах, уровень безработицы и т. п., складывается своя совокупность экономических условий, выступающая в качестве подсистемы по отношению к совокупности общесоциальных факторов. Именно эти экономические условия, особенно на уровне таких регионов как город, район, играют важную роль и в формировании личности каждого человека и в создании конкретной ситуации, в которой он осуществляет выбор варианта поведения. В качестве таких факторов вы-

ступают, например, такие, как степень удовлетворения потребностей населения в различных товарах, особенности порядка распределения материальных благ<sup>1</sup>, степень материальной обеспеченности работы по правовому и нравственному воспитанию граждан, а равно правоохранительной деятельности, распространенность правонарушений в сфере экономики и т. п.<sup>2</sup>

Системный характер совокупности всех факторов, влияющих на законность, выражается и в том, что другие элементы этой системы (социально-политические, правовые, идеологические, организационные и др.) в свою очередь оказывают воздействие на экономику. Это проявляется в соответствующей деятельности государственных органов, общественных организаций и граждан в производственной сфере, совершенствовании правового регулирования экономики и т.п., а также в негативном воздействии недостатков в указанных видах деятельности, нарушениях принципов законности, противоправном поведении и т.п.

Механизмы воздействия экономических факторов на правовое поведение и состояние законности, а равно их проявление на уровне малых социальных групп рассмотрим на примере органов внутренних дел.

На законность в работе органов внутренних дел региона влияют указанные выше общесоциальные и региональные экономические факторы, а также и внутренние экономические условия деятельности этих органов, имеющие также соответствующие уровни проявления (Российская Федерация, республика, область, район и т. п.). В качестве внутренних экономических факторов выступают такие как материальная обеспеченность кадров (заработная плата, льготы и т. п.), наличие полноценных служебных помещений, средств транспорта и связи, специальной и иной техники, обеспеченности кадров жильем, наличие материальных условий для их отдыха и проч.

Очевидно, что в зависимости от совокупного воздействия различных экономических факторов – общесоциальных и региональных, внешних и внутренних – в каждом органе внутренних дел складываются свои, конкретные экономические условия (материальные, материально-технические, бытовые и т. п.). Это определяет необходимость принятия в определенных случаях и собственных, специфических мер экономического характера, вытекающие из особенностей определенного органа (подразделения) внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Как справедливо отмечается в литературе, «не менее важную роль, чем полнота удовлетворения потребностей, играет справедливость их удовлетворения». (Кудрявцев В.Н., Ремнев В. К. Изучение динамики правонарушений и ее причин. Советское государство и право 1984. № 8. С. 26.) См. также: Ястребов В. Б. Причины хищений социалистического имущества. Советское государство и право. 1983. № 8. С. 81-89.

<sup>2</sup> См., например: Горяинов К. К., Кононенко В. И., Кудрявцев С.В. Взаимодействие социально-экономических и социально-психологических процессов в генезисе преступности. Советское государство и право. 1985. №12. С. 50-55.

Воздействие экономических факторов на законность индивидуального поведения, как и в других случаях, осуществляется по двум направлениям: формирование личности и создание ситуации, в которой лицо принимает решение о варианте своего поведения.

Первое из указанных направлений – влияние этих факторов на формирование личности сотрудника – начинает реализовываться задолго до того, как соответствующее лицо поступит на работу в органы внутренних дел. Эти факторы, действуя непосредственно и через другие факторы (политические, правовые и т. п.) в решающей мере определяют те условия, в которых происходит становление личности каждого человека, ее социализация: достаточно высокий уровень жизни, демократия, достижения культуры, уважение к праву, режим законности и т. д. – т. е. реальные условия образа жизни. Все это определяет то, что большинство граждан приобретает черты и свойства личности необходимые для правомерного поведения, в частности: достаточно высокий уровень политического, правового и нравственного сознания, устойчивая и социально-полезная система ценностных установок и ориентаций, социальная активность и т. п. Тем самым создаются необходимые предпосылки формирования у кандидатов на работу в органы внутренних дел нужных для строгого соблюдения норм права общих и профессиональных качеств.

Однако существенное влияние оказывают и факторы негативного характера (спад ряда видов производства, низкий уровень материального обеспечения ряда категорий населения, неравномерность в экономическом развитии разных регионов и т.п.).

Ряд экономических факторов (уровень заработной платы, наличие льгот, жилья, техническая оснащенность и т. п.) создают возможности надлежащего профессионального отбора, учитывающего и задачу обеспечения законности.

Несомненное влияние на формирование личности сотрудников (хотя уровень такого влияния трудно оценить количественно) оказывают и негативные экономические факторы, такие как преступления в области экономики, недостатки снабжения, жизнь не по средствам отдельных людей из их окружения, др. Все эти обстоятельства также должны учитываться при проведении кадровой работы, воспитательных мероприятий и т. п.

Определяя условия комплектования кадров органов внутренних дел, экономические факторы тем самым обуславливают не только отбор конкретного человека, но и формирование коллектива в целом, возможность существования в каждом подразделении профессионального ядра кадров, т. е. определяют и то окружение, в котором работает каждый сотрудник. Под влиянием этого окружения не только продолжается формирование личности работника, но и создается общественное мнение, оказывающее подчас решающее влияние на его по-

ведение в конкретной ситуации, на возникновение у него устойчивых стереотипов правомерного поведения.

Вторую группу факторов составляют **социально-политические**, которые действуют на режим законности в большинстве случаев не прямо, а косвенно, опосредовано, создавая социально-политическую среду, способствующую наиболее эффективной реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов.

Политика (греч. *politika* – государственные дела) понимается современной наукой как сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти; участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности<sup>1</sup>.

Рассматривая социально-политические факторы, необходимо особо подчеркнуть, что такие процессы, как демократизация, децентрализация, федерализация и т.д., несущие в целом позитивные начала, имеют, как и любое другое социальное явление, оборотную сторону. Это связано, прежде всего, с опасностью анархического беспорядка в стране, где в силу низкого уровня политической культуры, невысокого опыта демократической самоорганизации населения, отсутствия цивилизованных способов достижения социально-политических компромиссов, наличия тоталитарного прошлого, где не соблюдались законы и попирались элементарные права человека, опасность подобного вырождения велика, о чем свидетельствуют существующие социально-политические конфликты.

Как уже подчеркивалось, основой социально-политических гарантий является такая организация демократического государства, которая ограничивала бы свободу социального поведения граждан лишь в тех областях и сферах, где сталкиваются действительно противоречивые интересы, которые самими участниками общественных отношений урегулированы и согласованы быть не могут, и где в силу этого требуется внешнее, основанное на законе и формальном равенстве сторон урегулирование процесса согласования интересов и действий.

Государство, действующее в режиме демократии, не вмешивается во взаимоотношения людей, если несовпадение их интересов не достигает степени социально-политического противоречия, не подвергает опасности жизненные интересы общества. Сильное демократическое государство гарантирует стабильное развитие общества, безопасность людей, эффективную борьбу с преступностью, коррупцией и иными социальными явлениями.

В условиях современности политические идеи и взгляды, политические нормы, относящиеся к вопросу соблюдения правовых предписаний и требова-

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. –СПб. 1994. С. 399; Румянцев О.С., Додонов В.Н.Юридический энциклопедический словарь. –М. 1997. С. 317.

ний, оказывают существенное воздействие, как на формирование личности каждого человека, так и на выбор им вариантов правомерного поведения в конкретных условиях.

Одним из определяющих социально-политических факторов, оказывающих существенное влияние на стабильность в обществе, является классовая структура, которая в современный период характеризуется сложностью и многоуровневым характером. Эту структуру можно рассматривать через призму нескольких оснований, т.е. как множественную стратификацию, различая в обществе: классы (социальные группы), формируемые на основе различных форм собственности; социальные общности, существование которых связано с различиями в условиях и формах реализации государственной собственности; первичные социально-производственные общности – трудовые коллективы; профессиональные группы в составе занятого населения; группы по месту жительства - территориально-поселенческие группы; группы по месту в системе властных отношений; национально-этнические группы и т.д.<sup>1</sup>

Анализируя структуру современного российского общества, приходится констатировать, что оно расслоено, а в некоторых отношениях и поляризовано не только по имущественному признаку, но и в духовном плане. Дифференциация между различными слоями общества, резкое обнищание одних и обогащение других (к тому же нередко достигнутое далеко не праведным путем) стимулируют появление у значительной части людей настроений, близких к экспроприаторским, усиливают социальную напряженность, общий агрессивный фон общественной жизни. У многих социальных групп имеются различные интересы и цели, вплоть до противоположных, поэтому столь насущен вопрос их согласования, поиска компромиссов и принятия таких решений, которые гарантировали бы порядок и спокойствие в обществе, обеспечивали социальное партнерство, позволяли грамотно и с минимальными потерями решать проблемы, возникающие в результате несовпадения их интересов.

Напрямую состояние законности и правопорядка в том или ином регионе России увязывается с решением вопросов, возникающих на почве межнациональных отношений. К сожалению, современную практику разрешения межнациональных конфликтов ни в коей мере нельзя назвать в полной мере цивилизованной. Национализм, пробудивший межнациональную вражду и ненависть, выдвинувший лозунг суверенизации, нередко доводимый до абсурда, - это, в сущности, проявления политического экстремизма. Происходящие в России национальные конфликты, имеющие как скрытую, так и открытую форму, достигающие порой до вооруженного противоборства, - реальность сегодняшнего дня. В аналогичных ситуациях политическая слабость властей непростительна

---

<sup>1</sup> Шохин А.Н. Дифференциация или уравниловка // Социальные ориентиры обновления: общество и человек. -М. 1990. С. 313-319.

и недопустима, поскольку именно нерешительность действий, а впоследствии и отсутствие со стороны властей политической оценки событий, гласного и полного информирования о подлинных причинах и виновниках трагедий и наказание всех ответственных за них лиц, не гарантируют от их повторения впредь. Предотвращение насилия, в каких бы то ни было формах всеми средствами, находящимися в распоряжении государства, - необходимые условия демократии, умеющей защищать себя и своих граждан. Использование таких средств должно сопровождаться одновременным усилением правовых гарантий, предотвращающих злоупотребление ими.

На законность в деятельности органов внутренних дел любого региона помимо общесоциальных и региональных факторов влияют внутренние социально-политические условия его работы: состояние деятельности общественных организаций, их руководящих органов, реальные условия труда и быта личного состава и т. п. Для некоторых органов имеют значение отношения между национальными группами сотрудников и другие специфические условия. Все указанные факторы действуют также как элементы системы, т. е. во взаимодействии между собой, влияя на поведение личного состава как непосредственно (например, обсуждение на собрании коллектива мер по укреплению законности или случаев ее нарушения), так и через другие факторы (определение мер по повышению образовательного и культурного уровня сотрудников, по совершенствованию правового регулирования их работы и проч.).

Применительно к законности в органах внутренних дел следует особо выделить влияние таких общесоциальных факторов, как деятельность государственных органов, направленную на совершенствование работы органов внутренних дел. Большое значение для укрепления законности имеют такие средства воздействия со стороны правительства, а также государственных органов на местах, как проверка работы и состояния законности, обсуждение результатов проверок и отчетов руководителей органов внутренних дел на совещаниях, коллегиях МВД РФ, а также при отборе кадров, планировании работы и проч.

Рассмотрим воздействие политических факторов на формирование личности сотрудника органов внутренних дел.

Как и каждый человек, сотрудник этих органов рождается и воспитывается в реальных условиях современной России.

Таким образом, еще до прихода на работу в органы внутренних дел у большинства работников закладываются основы тех качеств и свойств личности, которые обеспечивают правомерность их поведения.

Вместе с тем, действуют и соответствующие негативные условия: недостатки и упущения в работе государственных органов и общественных организаций, расхождение слова и дела, отступления от общепризнанных принципов и идеалов и проч.

Немалую роль играют социально-политические факторы в создании конкретной ситуации, воспринимая и оценивая которую сотрудник осуществляет правовую деятельность. Принимая решение о варианте поведения, он учитывает такие условия, как состояние контроля за законностью со стороны государственных органов, общественности, морально-политический климат в коллективе, остроту реагирования на нарушения законности, оценку ими результатов работы личного состава и др.<sup>1</sup>

Третья группа – **идеологические** факторы. Роль идеологических факторов, влияющих на состояние законности, выражается, прежде всего, в том, что право способно фиксировать, охранять, создавать организационно-юридические предпосылки для функционирования и развития отношений в области идеологии, духовной культуры, морали. «При этом важно учитывать, что право не только возводит в юридический ранг духовные ценности (например, путем введения абсолютных прав на продукты духовного творчества – произведения литературы, искусства, научно-технического творчества), но и через систему субъективных прав способствует в данной сфере развитию творческой активности людей, коллективов, одновременно упорядочивая, вводя в четкие юридические рамки, существующие здесь тонкие социальные отношения»<sup>2</sup>.

Идеологические гарантии законности - это общественное сознание, основанное на передовом мировоззрении, общепринятая идеология и мораль, высокий уровень духовной культуры, патриотизм и др.

Большую роль в деле нравственного формирования и культурного развития населения оказывают средства массовой информации. К сожалению, нередкими стали случаи злоупотребления свободой слова со стороны тех средств массовой информации. В этом плане преуспевают такие издания, как: «Экспресс-газета», «Криминал», «Вне закона» и т.п. В этой связи, необходимо отметить усиливающееся криминогенное действие феномена так называемой информпреступности, т.е. создаваемой средствами массовой информации гиперболизированной картины криминальной ситуации.

Негативное воздействие оказывается телевидением, где постоянно, по сути, пропагандируется насилие, безнравственность, вседозволенность и т.п.

Нередко и правоохранительные органы подвергаются дискредитации со стороны некоторых СМИ и вовлекаются в политические процессы.

Например, нападки на органы прокуратуры со стороны отдельных влиятельных сил с использованием подконтрольных средств массовой информации продолжались на протяжении длительного времени.

---

<sup>1</sup> О роли трудового коллектива в профилактике правонарушений см.: Кобец Н. Г. Предупреждение правонарушений в производственном коллективе. Вопросы теории и практики. - М. 1982. С. 176-194.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. -М. 1981. Т. 1. С. 176.

В ходе беспрецедентной информационной атаки на прокуратуру многие журналисты чаще всего апеллируют к суждениям стереотипного характера (обвинительно-карательному уклону в деятельности правоохранительных органов, их коррумпированности, пассивности, зависимости, неизменяемости, закрытости и т.д.). Высказывания журналистов говорят о предубеждениях авторов выступлений против правоохранительных органов, которые устойчивы и в массовом сознании<sup>1</sup>.

Однако влияние средств массовой информации на сознание населения проявляется не только в негативном свете. СМИ своевременно информируют обо всех важных экономических, политических, социальных процессах и событиях, о деятельности всех государственных и хозяйственных органов, партий, объединений, общественных движений, пропагандируют и позитивные стороны работы правоохранительных органов, в какой-то мере способствуя нравственному воспитанию граждан.

Насущной задачей сегодняшнего дня является идейно-нравственная переориентация сознания народа, утверждение в нем убеждений в определяющей роли права в жизни общества. В демократическом обществе взаимодействие права и морально-нравственных идеалов должно быть поднято на качественно новый уровень, что определяет одно из наиболее важных направлений по формированию новой идеологии, а именно – повышение уровня правовой культуры граждан и должностных лиц органов государства и местного самоуправления. Мало создать прогрессивное законодательство, необходимо его сознательное исполнение. Правовая культура в этом смысле предполагает не только знание и понимание гражданином права, но и оценки его как значительной ценности демократического общества, осуществление активной деятельности по его реализации, по укреплению законности и правопорядка. Следует отметить, что знание основ права не связывается с простой осведомленностью о существовании тех или иных правовых норм. Оно предполагает осмысление права, постижение его содержания, определения значения для практической деятельности. Знание и понимание права еще не достаточно для правомерного поведения.

Уважение к праву характеризуется чувством удовлетворения правом, убежденности в справедливости его требований.

Осуществление задач в идеологической сфере возможно только на путях развития демократии и гласности, в строгом соответствии с Конституцией и законами.

Одно из основных направлений деятельности органов внутренних дел по укреплению законности - это организация комплексной политической и воспи-

---

<sup>1</sup> Ефремова Г., Андрианов М. Российское общество: мнение о прокуратуре и законности // Законность. № 9. 2001г.

тательной работы с личным составом, охватывающей его политическое, правовое, нравственное и эстетическое воспитание, профессиональную подготовку, психологическую закалку<sup>1</sup>.

На формирование нужных качеств личности сотрудников, их профессиональной культуры должны направляться и все виды кадровой работы - профессиональная ориентация, отбор, расстановка, закрепление кадров, дисциплинарная практика, организация социалистического соревнования и т.д.

Следует отметить, что тем самым обеспечивается не только укрепление законности, но и достижение высокой эффективности и качества служебной деятельности органов внутренних дел, реализация главных целей этой деятельности - обеспечения прочного общественного порядка, полного и быстрого раскрытия преступлений, профилактики правонарушений и т. п.

Также нельзя обойти вниманием **юридические** факторы законности.

По мнению Т.В. Синюковой, «юридическими гарантиями законности и правопорядка являются специальные способы и средства, установленные в действующем законодательстве с целью предупреждения, устранения и пресечения нарушений правовых требований»<sup>2</sup>.

Представляет интерес мнение С.С. Алексеева: «Юридические гарантии – те специальные юридические средства, внутренние юридические механизмы, которые нацелены на то, чтобы обеспечить реальное осуществление требований законности»<sup>3</sup>.

Существует различный подход к классификации юридических гарантий.

П.М. Рабинович классифицировал виды юридических гарантий следующим образом: по сферам их осуществления (государственная власть, государственное управление, правосудие, прокурорский надзор), по основным стадиям всего процесса правового регулирования (правотворческая деятельность, официальное разъяснение права, правоприменительная деятельность, непосредственная реализация норм права), по непосредственному объекту применения юридической нормы (диспозиция, санкция)<sup>4</sup>.

М.Ю. Зиновьева к юридическим гарантиям относит: развитие и совершенствование законодательства; внутриведомственный и межведомственный контроль за законностью; деятельность государственных органов, стоящих на

---

<sup>1</sup> О задачах воспитательной работы см.: Обзор материалов «Круглого стола», состоявшегося в Москве в ноябре 1984 г. Советское государство и право. 1985, №8, С.50-59; №9.С.21-29; №10.С.21-29.

<sup>2</sup> Синюкова Т.В. Законность, правопорядок, дисциплина / Курс лекций по теории государства и права. Ч.2. -М. 1993. С.15.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. -М. 1981. Т. 1. С. 234.

<sup>4</sup> Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. -М. 1980. С. 81-82.

страже законности; адвокатуру и своевременное и правильное рассмотрение жалоб и заявлений граждан<sup>1</sup>.

В юридической литературе выделяются, прежде всего, гарантии, связанные с действием правовой системы в целом. В этом ряду называются:

- нормативная урегулированность правовыми актами тех общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации. Очевидно, неурегулированность таких отношений лишает управленческие органы (правоохранительные и др.) необходимой им для решения конкретных дел правовой основы;

- совершенствование законодательства. Нормативно-правовые акты должны отвечать следующим требованиям: правильно отражать жизнь, закономерность и тенденции общественного развития, иметь оптимальный объем, быть доступными, понятными. Необходимо систематическое обновление нормативных правовых актов, отмена старых, принятие новых, систематизация законодательства, обновление правовой системы<sup>2</sup>;

- взаимосвязь и взаимообусловленность правовых предписаний в системе права, выражающиеся, в частности, в том, что уголовное право обеспечивает реализацию норм конституционного, трудового и других регулятивных отраслей права<sup>3</sup>.

К специальным юридическим гарантиям следует отнести:

а) Средства выявления (обнаружения) правонарушений. Имеется в виду деятельность прокуратуры, органов предварительного расследования, МВД РФ и т.д. Эти гарантии связаны с работой компетентных государственных органов, направленной на обнаружение правонарушений с целью их пресечения и устранения последствий.

б) Средства пресечения правонарушений. Это задержание, арест, обыск, подписка о невыезде, заключение под стражу, домашний арест и т.п. Эти средства направлены на пресечение, недопущение правонарушений, действий, ущемляющих права и свободы граждан, организаций.

в) Меры праввосстановления. Особое значение среди юридических гарантий законности имеют гарантии в сфере восстановления нарушенных прав, устранения негативных последствий, вызванных правонарушением. В данном случае речь идет о возмещении материального, морального и имущественного ущерба. Причем следует подчеркнуть, что законом предусматривается восстановление прав, нарушенных как субъектами правоотношений, так и пострадав-

---

<sup>1</sup> Зиновьева М.Ю. Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. -М. 1999. С. 12.

<sup>2</sup> Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М. 1998. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности. -Самара. 1999. С. 84.

ших в результате воздействия объективных факторов (чрезвычайных происшествий природного, техногенного, социально-политического характера).

г) Меры наказания виновных. Эти меры являются важнейшими и необходимыми для укрепления законности. Целью любого вида ответственности (уголовное наказание, административное и дисциплинарное взыскание) является возложение на правонарушителя обязанности претерпевать лишения личного, имущественного или организационного плана, что должно способствовать исправлению такого субъекта и предупреждению с его стороны новых правонарушений.

д) Процессуальные гарантии. Их значимость определяется тем, что реальную жизнь формально закрепленные права и свободы граждан могут получить лишь имея процессуальное обеспечение. Известно, что уголовно-процессуальное, административно-процессуальное право достаточно подробно регламентирует права лица, привлекаемого к ответственности, на защиту от предъявляемого ему обвинения, применяемых к нему принудительных мер.

В систему юридических факторов, влияющих на законность, включены и недостатки юридической практики: плохие законы, несогласованность в принятии решений, коллизии норм, а также и то, что все эти меры - пресечения, защиты, ответственности и т.п. нередко не реализуются и не используются в полной мере.

**Организационные факторы.** Обеспечение законности необходимо рассматривать как управленческий процесс, на который возможно и необходимо воздействовать, в связи с чем, важное место среди факторов обеспечения законности отводится организационным (управленческим) факторам.

Надо отметить, что организационные гарантии тесно связаны с юридическими, потому что последние реализуются настолько, насколько эффективно и слажено функционирует система судебных и правоохранительных органов.

В советской правовой доктрине А.Е. Лунев обратил внимание на органичную связь права и организационно-управленческих начал, подчеркивая, что нельзя признавать достаточным и правильным анализ проблем управления вне права и вне связи с правом<sup>1</sup>.

Эти слова приобретают особую актуальность в наши дни, когда происходят кардинальные перемены в социально-политической, экономической и духовной сферах жизни общества. Все отчетливее ощущается необходимость поиска таких организационно – функциональных начал, которые бы гарантировали, основываясь на принципе законности, устойчивое развитие государства в целом и отдельных его институтов. Организационные факторы включают в себя деятельность государства, его органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных организаций в области правотворческой и пра-

---

<sup>1</sup> Лунев А.Е. Правовые проблемы науки управления. -М. 1966. С. 45.

воприменительной практики, которые оказывают на состояние законности как положительное, так и негативное влияние.

Организационные факторы могут различаться по уровню своего действия, т.е. факторы федерального, регионального и местного действия, по сфере действия – в деятельности органов внутренних дел, местного самоуправления и т.д.

Так, ведущая роль в организационно-правовом механизме обеспечения законности в стране и контроля за ее состоянием отводится Генеральной прокуратуре России и подчиненной ей централизованной системе прокурорского надзора. На местном уровне важна роль деятельности органов муниципальной власти, определяющей баланс «положительное – отрицательное» в состоянии законности. Так, касаясь причин нарушения законности в деятельности органов местного самоуправления, необходимо отметить их организационную обусловленность, а именно связь их с недостатком опыта правотворческой работы этих органов, игнорированием юридических служб либо слабой квалификацией их специалистов, а порой – просто личными амбициями должностных лиц.

Более того, как существенный недостаток организационного характера, влекущий за собой в последующей деятельности местного самоуправления многочисленные нарушения законности является отсутствие в механизме формирования муниципальной власти достаточно надежных барьеров, которые бы ограждали от проникновения в рассматриваемые властные структуры лиц, неоднократно судимых, морально не чистоплотных или преследующих свои корыстные и иные противоправные цели.

Зачастую именно от умелого использования организационных факторов, т.е. не просто от факта существования прокурора и его обязанности осуществлять надзор, ибо прокурорский надзор может быть и неудовлетворительным, а именно от высокоэффективной, профессионально грамотной деятельности прокуратуры, всей правоохранительной системы зависит состояние законности в каждом муниципальном образовании и в обществе в целом.

Можно отметить, что на сегодняшний день наметилось повышение роли организационных факторов. В этом плане органам внутренних дел отводится первостепенная роль, в связи, с чем необходимо сконцентрировать силы и средства на приоритетных направлениях борьбы с преступностью, охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, сохранению контроля за оперативной обстановкой в стране, недопущению обострения и разрастания конфликтных ситуаций.

Итак, была рассмотрена система факторов, влияющих на состояние законности. На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что какая то одна группа гарантий (факторов) законности не способна обеспечить в государстве состояние законности, необходимо наличие всего комплекса существующих га-

рантий. Лишь в таком случае гарантии законности приводят к установлению твердого правопорядка, устойчивости и стабильности в общественной жизни, делают реально обеспеченными права и свободы граждан.

### **§ 3. Основные направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению законности во внутренней сфере функционирования**

Обеспечение правовой законности во внутренней сфере функционирования органов внутренних дел предполагает проведение внутриорганизационных мероприятий по созданию таких условий службы, которые максимально способствовали каждому сотруднику милиции действовать строго в рамках закона. С учетом воздействия совокупности негативных факторов, прежде всего, в социально-экономической сфере, многие сотрудники органов внутренних дел вынуждены не только присматриваться к реальным процессам и устанавливать приоритеты между должным и сущим, но и менять акценты в своих решениях и действиях, что, безусловно, влияет на соблюдение законности в их деятельности.

Не случайно, одной из основных задач укрепления служебной дисциплины и законности министр внутренних дел Р. Нургалиев назвал обеспечение руководителями всех уровней системы МВД России жесткого контроля за своевременностью и полнотой выплат им денежного содержания, реализацией социально-правовых гарантий<sup>1</sup>.

Считаем необходимым для решения данной проблемы выделить следующие направления укрепления законности в деятельности органов внутренних дел:

- реальное обеспечение предоставленных законодательством социальных льгот и гарантий сотрудникам;

- создание наиболее приемлемых условий для их труда, отдыха, перспектив служебного роста;

- изменение системы материального и морального стимулирования. Создание необходимых условий, при которых сотрудник милиции будет заинтересован в выполнении правоохранительных функций в четком соответствии с требованиями закона, должно основываться, прежде всего, на должном материальном стимулировании труда государственных служащих.

---

<sup>1</sup> См.: Директива МВД РФ от № 3 от 17 октября 2006 года «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, ФМС России в 2007 году».

В значительной мере стимулирование честной работы сотрудников определяет и эффективность борьбы с коррупцией, поэтому стимулирование безупречной службы должно быть возведено в ранг государственной политики.

Анализ практики стимулирования труда сотрудников органов внутренних дел позволяет сделать следующие выводы. Во всех регионах без исключения широко применяются меры как поощрения (материальные и моральные), так и дисциплинарного взыскания. Среди различных форм стимулирования первой группы (поощрений) используются традиционные, предусмотренные Положением о службе в органах внутренних дел: материальное поощрение, занесение в Книгу почета и помещение фотографии на Доску почета, досрочное и на ступень выше присвоение специального звания, представление к государственным наградам, а также другие, такие, как присвоение звания «Лучший по профессии», предоставление помощи семьям сотрудников и их родственникам, направление благодарственных писем родителям молодых сотрудников, в воинские части и трудовые коллективы, рекомендовавшие их на службу в органы внутренних дел; вручение памятных адресов и поздравлений сотрудникам в связи с каким-то знаменательным событием в их жизни и службе; выпуск стенгазет, молний, боевых листков в связи с добросовестным исполнением сотрудником своего служебного долга или проявлением им находчивости, бдительности, настойчивости и т. д. в необычной или критической ситуации.

Существующая в настоящее время практика стимулирования сотрудников дает основание утверждать, что многие из традиционных форм стимулирования утратили свой стимулирующий эффект или произошло его значительное ослабление, в первую очередь к таким формам поощрения, как устное выражение благодарности сотруднику, вручение Почетной грамоты и помещение фотографии сотрудника на Доску почета.

Меры дисциплинарного воздействия, применяемые в органах внутренних дел, также являются традиционными и определяются нормами Положения о службе и Дисциплинарного устава органов внутренних дел. В этот перечень входят замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии. В некоторых органах внутренних дел апробирована практика направления писем-предупреждений в семьи сотрудников, систематически нарушающих дисциплину, а также приглашение лиц га этой категории на заседания аттестационной комиссии, Совет ветеранов Отдельных нарушителей дисциплины обсуждают на заседаниях судов чести, лишают денежной надбавки «за сложность» и пр.

Анализируя положения закона РФ «О милиции», можно сделать вывод, что законодатель, создав «матричную» систему оплаты труда, лишь декларировал виды и размеры денежного вознаграждения сотрудников.

Следствием этого материальное положение работников различных служб и подразделений не является в полной мере дифференцированным и мало зависит от сложности выполняемых функций и условий их труда. Поэтому представляется, что введение противонивелировочных признаков в систему вознаграждения сотрудников с учетом характера и условий их службы позволит обеспечить и достаточные материальные предпосылки для комплектования кадров милиции на реальной конкурсной основе. В этой связи следовало бы обратиться к зарубежному опыту стимулирования труда полицейских.

Рассмотрим систему оплаты труда американского полицейского. Она исходит из суммирования баллов за каждое конкретное действие сотрудника полиции по охране общественного порядка и обеспечении правопорядка (например, за каждый вызов в суд правонарушителя полицейский получает 3 бала, за задержание правонарушителя, управляющего автомобилем в нетрезвом виде - 8 баллов, за арест преступника по ордеру - 10 и т.д.). За ежемесячное перевыполнение месячной нормы сотрудник получает дополнительное вознаграждение и может быть направлен на курсы повышения квалификации с дальнейшей перспективой служебной карьеры. В английской полиции действует оценочная система оплаты труда, которая позволяет полиции получить наилучшие результаты, даже, в рамках ограниченных финансовых и оперативных ресурсов. Определение размера зарплаты базируется исходя из анализа успешности осуществления служебных обязанностей полицейским по всему кругу профессиональных навыков с выставлением трех видов оценки — отлично, удовлетворительно и неудовлетворительно. При образцовом выполнении служебных обязанностей полицейский получает надбавку к зарплате, при отсутствии адекватных доказательств того, что офицер блестяще выполняет свои обязанности - начисляется обычная зарплата, неудовлетворительное выполнение обязанностей влечет за собой удержания из зарплаты. Надлежащее применение такой системы способствует формированию здорового микроклимата в подразделении, духа коллективизма и позитивной мотивации в служебной деятельности<sup>1</sup>.

Дополнительные резервы, повышения эффективности стимулирования можно получить, если обратиться к богатому опыту использования разнообразных форм и методов стимулирования на промышленных предприятиях. Конечно, это другая сфера общественной жизни, но кое-что можно перенять. Особое внимание следует обратить на разнообразные формы морального стимулирования, тем более, что возможности материального стимулирования в органах внутренних дел сейчас ограничены. Речь идет, прежде всего, о расширении диапазона проявления интереса к сотруднику со стороны руководителя. Этот интерес должен быть направлен на сферу не

---

<sup>1</sup> См.: Гликин М. Милиция и беспредел. М., 2000. С.26.

только его служебной деятельности, но и семейно-бытовых отношений. При-  
чем

всегда, а не только тогда, когда сам сотрудник придет к руководителю за по-  
мощью. Внимание руководителя к бытовой обустроенности своих подчинен-  
ных, их семейным взаимоотношениям, забота об устройстве их жен, детей на  
работу, в детские учреждения и т. д. - это действенный способ «привязать» со-  
трудников к учреждению, заставить их дорожить его репутацией, добросовест-  
но работать в коллективе.

Конечно, это потребует от руководителя дополнительных и притом зна-  
чительных временных затрат, введения соответствующей картотеки, где сосре-  
доточивалась бы вся информация о знаменательных днях не только сотрудни-  
ков, но и их домочадцев. Все это окупится сторицей, ибо меньше надо будет за-  
ниматься контролем, призывами, «накачкой» и т. д., потому что возникшая у  
сотрудников трудовая мотивация сделает их ненужными или более редкими.  
Независимо от этого — традиционные ли формы стимулирования  
применяются или новые — эффект от них всегда будет выше, если следовать  
рекомендациям науки управления, важнейшие из которых следующие:

1. Поощрение и взыскание должны иметь объективное обоснование.
2. Избранная мера должна быть адекватной степени заслуг или тяжести проступка.
3. При определении меры поощрения или взыскания необходимо учитывать особенности личности сотрудника, стаж службы, прежнее поведение и другие обстоятельства.
4. Поощрение и взыскание должны быть своевременными и гласными. Не следует откладывать их объявление до подходящего момента.
5. Взыскание должно выражаться в форме, не унижающей человеческое достоинство.
6. При возникновении ситуации, когда сотрудник одновременно допустил нарушение основополагающих нормативно-правовых актов (Устава, Кодекса и пр.), но при этом, исправляя положение, проявил мужество, стойкость и другие ценные качества, что помогло спасти жизнь граждан, материальные ценности или уменьшить их потери, он должен быть и наказан, и поощрен. При этом мера поощрения не должна поглощать меры наказания или быть отсроченной.
7. При выборе стимулирующих мер, используя как положительные, так и отрицательные стимулы (поощрение и наказание), акцент, тем не менее, надо делать на положительных - как наиболее эффективных.
8. Поводом для поощрения или взыскания должны быть не только серьезные достижения и проступки. Нельзя оставлять без внимания и мелкие. В этом случае сотрудники будут ощущать на себе, на своих действиях постоянное

внимание руководителя, что не позволит им пренебрежительно относиться даже к мелочам в своей служебной деятельности.

9. Недопустим быстрый переход от взыскания к поощрению. Вышеназванное, конечно, не отражает многих аспектов этой сложной, комплексной проблемы, и в практике работы с личным составом органов внутренних дел используются и другие подходы и формы.

Соблюдение законности сотрудниками органов внутренних дел лишь частично зависит от применяемых поощрений или санкций. Большое значение имеет усвоение сотрудником милиции стандартов позитивного поведения как при несении службы, так и в свободное от службы время. Утвержденный приказом МВД РФ № 501 от 19.11.1993 «Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» не в полной мере отражает основополагающие принципы деятельности сотрудников милиции. Этот документ требует закрепления в нем правовых основ работы сотрудников в нестандартных ситуациях. Кроме того, «Кодекс чести» должен содержать перечень недопустимых видов деятельности, к которым, прежде всего, должны относиться все потенциальные источники коррупции.

На уровень противоправного поведения влияет и такой фактор, как нарушение требований соответствующих инструкций и приказов при отборе кандидатов и приеме их на службу. Ошибки и просчеты в организации работы с кадрами влекут нарушения законности и ущемление прав уже самих сотрудников органов внутренних дел. Отсутствие реального конкурса приводит к тому, что значительное число лиц, принимаемых на службу, не отвечают предъявляемым требованиям и оказываются склонными к нарушениям законности, дисциплины, уставного порядка.

Решение данной проблемы состоит в повышении требовательности к проверке объективности информации о лицах, поступающих на службу в милицию, о безупречности их репутации, возрождении практики комплектования органов внутренних дел по направлению общественных объединений, трудовых коллективов и коллективов микрорайона. Выявленные данные об аморальном либо противоправном образе жизни, внеслужебных связях с разрабатываемыми или подконтрольными лицами, должны служить основанием для отказа кандидату в приеме на службу либо продолжения службы сотрудника.

Такие традиционные методы отбора, как спецпроверка, медицинский, психологический, психофизиологический методы, проверка послужного списка и биографических данных не всегда дают желаемых результатов. Поэтому существует потребность в обновлении процедуры отбора и поиске более эффективных методов, одним из которых является метод психофизиологической диагностики — опрос с использованием полиграфа. Зарубежный опыт использования полиграфа при отборе кандидатов на службу в правоохранительные ор-

ганы свидетельствует о его положительных результатах, их высокой эффективности и надежности. Так, по мнению зарубежных специалистов, применение полиграфа при обследовании «кандидатов с высокой степенью риска» достоверность выявления скрываемой негативной информации (преступное прошлое, отрицательные мотивы поступления на службу, контакты с преступными элементами, склонность к алкоголю и наркотикам и т.д.) колеблется от 86 до 100%<sup>1</sup>.

Эффективность осуществления мероприятий по выявлению и изобличению сотрудников, склонных к нарушению законности, напрямую связана с качеством работы подразделений службы собственной безопасности. Качество работы этой службы зависит от того, насколько она мобильна, независима, интегрирована в зависимости от решаемых задач, каков профессиональный уровень ее сотрудников, как поставлена координация и взаимодействие между ней и другими правоохранительными органами. В этой связи возникает необходимость повышения спроса с подразделений собственной безопасности за работу по выявлению сотрудников, подозреваемых в предательстве интересов службы, оказывающих протекционистские услуги при трудоустройстве в органы внутренних дел членам преступных сообществ<sup>1</sup>, а также необходимость разработки и проведения в жизнь долгосрочной комплексной программы обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел.

Практика показывает, что сфера деятельности службы безопасности лежит преимущественно в уголовно-правовой плоскости. Вопросы дисциплины, весь нравственный пласт в ее компетенцию не входят. Поэтому вполне логичным было решение министра о возрождении инспекции по личному составу. Уже сейчас оно дает первые положительные результаты. На повестке дня — воссоздание таких инспекций на местах.

К числу важнейших элементов обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел относится профессиональная культура сотрудников милиции.

Высокий уровень правовой культуры сотрудников милиции обеспечивает их добросовестное отношение к своему служебному долгу, а, следовательно, и строгое соблюдение законности в их деятельности. Различные деформации правосознания, как элемента правовой культуры, сотрудников порождают их нигилистическое отношение к закону, сознательные отступления от требований закона и его нарушение в процессе своей деятельности.

---

<sup>1</sup> Варламов В.А. и др. Проведение полиграфных проверок при решении кадровых вопросов // Опыт использования полиграфа в профилактике и раскрытии преступлений в ГУВД Краснодарского края. - Краснодар, 2005. - С. 35.

Для того чтобы выработать профессиональный иммунитет и исключить профессиональную деформацию сотрудника органов внутренних дел, очень важно построить воспитательный процесс так, чтобы каждый сотрудник, и в частности оперативный работник, следователь, глубоко понял, что отрицательные явления, связанные с аморальностью отдельных правонарушителей, не определяют правовую и нравственную жизнь общества.

Индивидуальное правосознание сотрудников органов внутренних дел находится в определенном соотношении с так называемым совокупным (коллективным) правосознанием. На индивидуальное правосознание влияние оказывают не только чисто профессиональные компоненты деятельности, регламентированные нормами права, но и особенности социальной жизни, микросреды, образования и воспитания, личностные черты характера, положение в семье и т. д. Совокупное профессиональное правосознание отражает и фиксирует общезначимые (коллективные) стороны деятельности органов внутренних дел. Речь идет о правовых взглядах и представлениях, складывающихся в группах (коллективах) сотрудников органов внутренних дел и отражающих самые существенные, основополагающие стороны профессиональной деятельности. Опираясь на совокупное, утвердившееся в коллективах и группах правосознание, правовое сознание сотрудников-индивидов, в конечном счете, приобретает черты профессионального правосознания, опосредующего всю многогранную и сложную деятельность сотрудников органов внутренних дел<sup>1</sup>.

В процессе юридической практики сотрудники органов внутренних дел, постоянно расширяют объем и повышают уровень правовых знаний. В итоге у них появляются познавательные суждения, связанные не только с формированием стабильных, устойчивых оценок права как надежного регулятивного средства, но и со становлением образцов должного правомерного поведения, что находит четкое отражение в правосознании. Этими образцами они руководствуются в своей дальнейшей профессиональной деятельности. Как отмечает В.П. Сальников, сформировавшиеся образцы подобного рода содействуют внедрению в юридическую практику своеобразных социально-правовых установок<sup>2</sup>.

Социально-правовые установки определенным образом соотносятся с таким аспектом правосознания, как уважение к праву, которое само по себе и есть ведущая положительная социально-правовая установка, предопределяющая характер и особенности профессионализма и правового сознания любого сотрудника органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> См.: Баранов П.П., Мещерякова А.В. Правовая психология курсантов вузов МВД России: Монография. - Ростов н/Д, 2001. - С. 127.

<sup>2</sup> См.: Сальников В.П. Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел.-Л., 1987.-С. 80.

Мы поддерживаем мнение П.П. Баранова и А.В. Мещеряковой, согласно которому социально-правовые установки не следует понимать в исключительно позитивном свете. Потенциально они могут быть сориентированы «на право», «против права», «в обход права», ведь деятельность сотрудников органов внутренних дел - лишь определенный, хотя весьма специфичный, «слепок» общественной жизни со всеми позитивными и негативными ее сторонами. Поэтому и поведение данных работников может быть не только правомерным, но и противоправным, ущербным для подлинно профессионального правосознания<sup>1</sup>.

Говоря о требованиях к правовой культуре сотрудников милиции и, прежде всего, с позиции правового мировоззрения, необходимо обратить внимание на так называемую доктрину «умных штыков». Смысл ее заключается в том, что сотрудники органов правопорядка не должны слепо повиноваться указаниям своих начальников, а обязаны отказаться (под угрозой наказания) исполнять явно незаконные приказы<sup>2</sup>.

Правовая культура тесно связана с этической областью культуры, а вместе они представляют собой профессиональную культуру сотрудников органов внутренних дел и находятся в постоянном единстве, взаимодействии и взаимном обеспечении. Важнейшие требования юридической этики - преданность закону, неподкупность, добросовестность, гуманность, непредвзятость.

Мы разделяем точку зрения, согласно которой профессиональная культура сотрудников органов внутренних дел - это правовая культура и этическая (нравственная) культура.

Важнейшее значение в нравственном воспитании личного состава имеет пропаганда норм профессиональной этики, которая представляет собой совокупность нравственных требований к сотрудникам, выработанных на основе принципов общечеловеческой морали, с учетом специфики деятельности органов внутренних дел, сложившихся традиций.

Эффективность изучения норм профессиональной этики гораздо выше там, где оно проводится не отвлеченно, чисто теоретически, а с учетом практики выполнения оперативно-служебных обязанностей сотрудниками конкретного органа внутренних дел. В этом плане весьма важно систематическое изучение на занятиях, собраниях, совещаниях общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, анализ писем, жалоб, заявлений граждан,

---

<sup>1</sup> См.: Баранов П.П., Мещерякова А.В. Указ. раб. - С. 17-18.

<sup>2</sup> См.: Казаков В.Н. Правомерное поведение сотрудников милиции как элемент правопорядка // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел — важнейшая гарантия обеспечения прав человека: Материалы международной научно-практической конференции (26-27 октября 2001 г.). - М., 2002. - С. 63.

сообщений средств массовой информации, разбор конкретных случаев отступлений от профессионально-нравственных норм.

В странах Запада при подготовке полицейских также уделяется значительное место их нравственному воспитанию. Так, в полицейских академиях США изучается специальный курс (раздел) полицейской этики, который направлен на формирование у стражей правопорядка понимания необходимости высоких моральных стандартов, ожидаемых гражданами от полицейских. Рассматриваются негативные последствия неэтичного поведения полицейских в отношении представителей власти и граждан. Всяческого одобрения заслуживает опыт тех органов внутренних дел, где с учетом анализа соблюдения сотрудниками требований Кодекса чести составляются специальные планы, программы нравственного воспитания личного состава, разрабатываются конкретные методические рекомендации по совершенствованию этой работы. Изучение и обобщение специальной литературы, а также анализ практики позволяет считать, что профессиональная культура сотрудников органов внутренних дел предполагает наличие:

- знаний правовых и нравственных норм, принципов и т. д., характеризующихся объемом, глубиной формализации;

- профессионального отношения к нормам права, выражающегося в солидарности с законами и подзаконными актами, убежденностью в справедливости, полезности и необходимости их исполнения, использования и применения, заинтересованности в соблюдении законности;

- привычек соблюдать законы и основанные на них правовые акты;

- профессиональных умений, приемов, навыков;

- профессионального этикета;

- научной организации труда<sup>1</sup>.

Именно устойчивое положительное отношение к праву и к практике его применения, наличие профессиональных умений, приемов и навыков образуют стержень профессиональной культуры.

Таким образом, профессиональная культура сотрудников органов внутренних дел представляет собой культурное специфическое образование и предполагает высокий уровень правовой и этической культуры, служит основой квалифицированного выполнения профессиональной деятельности и последовательного проведения в жизнь принципов законности.

---

<sup>1</sup> См.: Макеев В.В. Деятельность аппаратов политико-воспитательной работы МВД, УВД по обеспечению законности в работе подчиненных органов внутренних дел. - М., 2000. - С. 22.

На формирование высокой профессиональной культуры сотрудников милиции направлена, прежде всего, воспитательная работа, проводимая кадровым аппаратом, по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел.

В работе по повышению профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел кадровый аппарат использует многообразные формы и методы правового воспитания:

- учеба в высших и средних специальных учебных заведениях, на факультетах повышения квалификации;
- переподготовка в школах МВД РФ;
- первоначальная и текущая служебная подготовка;
- стажировка в органах и подразделениях внутренних дел;
- организация смотров результатов правовой пропаганды;
- чтение лекций, докладов, выступления работников прокуратуры, суда, ученых-юристов;
- распространение передового опыта;
- использование печати, радио, телевидения, кино;
- осуществление наставничества и др.

Подготовка специалистов в учебных заведениях - один из важнейших путей приобретения юридических знаний работниками милиции. В связи с этим кадровые аппараты обязаны уделять постоянное внимание подбору сотрудников, которых следует направлять на учебу.

Тысячи работников милиции получают образование заочно. Поэтому руководители органов внутренних дел, подразделений милиции должны периодически обсуждать вопросы учебы сотрудников, постоянно создавать условия для успешного обучения.

Необходимо помнить о постоянном пополнении органов внутренних дел новыми, молодыми кадрами. Молодые сотрудники в процессе первоначальной подготовки могут получить лишь тот минимальный объем знаний, без которого невозможно выполнять служебные обязанности. В связи с этим возникает необходимость дальнейшей их подготовки.

Кроме того, даже и сотрудники, имеющие высшее и среднее юридическое образование, для того, чтобы успешно справляться с возложенными на них задачами, должны постоянно совершенствовать служебное мастерство, повышать уровень своего образования. Для этого в подразделениях милиции, горрайорганах внутренних дел организуется служебная подготовка.

Служебная подготовка - важное средство воспитания личного состава, повышения его сознания, укрепления дисциплины и законности. Подготовка проводится с личным составом милиции в рабочее время, в ее тематику включается изучение действующего законодательства, постановлений правительства, приказов, наставлений и инструкций МВД РФ.

Руководят группами служебной подготовки, как правило, начальники органов внутренних дел, их заместители и сотрудники кадровых аппаратов. При проведении занятий широко используются конкретные примеры из жизни милицеских подразделений.

Весьма эффективным в деле привития качеств, необходимых работникам милиции для строжайшего соблюдения законности в их деятельности, является проведение занятий в комнатах и музеях трудовой и боевой славы, музеях криминалистики, специально оборудованных кабинетах. Имеющиеся там наглядные материалы успешно используются многими начальниками и их заместителями по кадрам. В процессе этих занятий анализируются сложные и запутанные уголовные дела, законность принятых по ним решений.

Квалифицированно прочитанные лекции помогают личному составу закрепить и углубить правовые знания, знакомят с новинками юридической литературы, новыми правовыми актами и решениями государственных органов.

Во многих органах внутренних дел организуется чтение лекций по криминалистике, уголовному процессу и другим юридическим наукам, знание которых обязательно для сотрудников ряда служб милиции. Для чтения таких лекций часто приглашаются крупные ученые и специалисты, опытные практические работники органов внутренних дел, суда и прокуратуры.

Немаловажную роль играет наглядная агитация. Красочно, ярко оформленные, вывешенные на видных местах лозунги, плакаты, выдержки из законов, приказов, уставов и других нормативных актов постоянно напоминают сотрудникам о строгом соблюдении законности и призывают к безупречному исполнению служебного долга, о необходимости повышения культуры в работе, внимательного отношения к гражданам.

Наиболее распространенными средствами наглядной агитации являются стенды: «Передовики службы», «Лучшие по профессии»; плакаты с текстами Присяги, Кодекса чести, выписками из Конституции Российской Федерации, Закона РСФСР «О милиции», Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации; информационные листки о событиях в стране, республике, крае, области, районе, городе, о жизни органа, и деятельности общественных объединений; стенгазеты, фотогазеты, молнии, бюллетени и пр. Правовое воспитание сотрудников органов внутренних дел полностью зависит от использования и распространения передового опыта. Для этого проводятся:

- встречи отличников и передовиков службы с молодыми сотрудниками;
- собрания сотрудников строевых отделений, где обсуждается опыт работы лучших милиционеров;
- семинары рядового и сержантского состава, на которых выступают отличники милиции.

Об опыте отличников службы, о героических поступках работников милиции сообщается в стенной печати (стенгазетах, молниях, боевых листках), в многотиражной газете и по телевидению. Задача руководителей, работников кадровых аппаратов органов внутренних дел заключается в том, чтобы пропагандировать эти примеры, делать их достоянием всех сотрудников.

Центральная и местная печать, многотиражные газеты публикуют материалы, которые можно использовать не только для проведения воспитательной работы с сотрудниками милиции, но и для воспитательной работы с населением. Иногда даже небольшие газетные статьи вызывают «горячие» споры, граждане высказывают предложения и положения, направленные на улучшение работы милиции, что, бесспорно, способствует укреплению законности в деле борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Не последнюю роль в правовом воспитании, как сотрудников органов внутренних дел, так и граждан играют появившиеся в последнее время на телевидении ежедневные передачи «Дежурная часть», «Криминал», «Дорожный патруль», а также документальные сериалы «Криминальная Россия», «Откройте, милиция», сериалы «Убойная сила», «Улицы разбитых фонарей». Эти фильмы наиболее объективно отражают действительное состояние законности в деятельности органов внутренних дел, дают независимую оценку этой деятельности, указывают на ее недостатки распространяют передовой опыт, что также сказывается на своевременности и эффективности работы по укреплению законности в деятельности милиции.

В целях усиления борьбы с преступностью, обеспечения законности в деятельности милиции Министерство внутренних дел РФ требует от органов внутренних дел максимально использовать возможности печати и других средств массовой пропаганды. Сейчас созданы прессгруппы для постоянной связи кадровых аппаратов с редакциями городских, областных и республиканских газет, радио и телевидения. Эти прессгруппы разрабатывают тематику выступлений работников милиции в печати, по радио и телевидению, систематически сообщают в органы массовой информации о положительных фактах в работе милиции и об отдельных сотрудниках, отличившихся на службе по охране законности и правопорядка.

В укреплении законности, повышении профессионального мастерства и культуры особое место занимает такая форма работы, как наставничество. Основными целями наставничества как социального явления является приобщение молодежи к труду, быстрее профессиональное становление личности.

Главная задача наставников - оказывать помощь молодому сотруднику в овладении милицейской профессией, объяснять и лично показывать ему приемы и способы выполнения служебных обязанностей, выявлять и устранять допущенные ошибки, помогать изучать нормативные документы.

Наиболее распространенными видами наставничества являются:

-индивидуальное, т. е. закрепление за молодым сотрудником одного сотрудника-воспитателя;

-коллективное, т. е. когда новичка, зарекомендовавшего себя отрицательно, закрепляют за небольшим коллективом (строевым отделением, оперативной группой);

-индивидуально-групповое, т. е. когда один человек закрепляется за небольшой группой молодых сотрудников.

Для упрочнения духовно-нравственных основ службы, воспитания личного состава органов внутренних дел в духе гражданственности, патриотизма, неукоснительного соблюдения законов и этических норм предстоит создать качественно новую систему образовательно-воспитательной работы. Основное внимание необходимо уделить индивидуально-воспитательной работе, организации психолого-педагогической подготовки руководителей подразделений и сотрудников, обеспечивающих целенаправленный воспитательный процесс, укреплению дисциплины, формированию морально-психологической устойчивости и поддержанию здорового психофизиологического состояния личного состава.

Индивидуальная воспитательная работа является наиболее действенным средством формирования внутренней убежденности человека. Она позволяет с наибольшей полнотой судить об эффективности превращения передаваемых знаний, рекомендаций в личные убеждения, которые каждый сотрудник реализует в ходе своей практической деятельности<sup>1</sup>.

Изучение личности сотрудника служит основой для проведения индивидуальной воспитательной работы, выбора наиболее эффективных средств воздействия. На практике широко используются следующие формы индивидуальной воспитательной работы:

- индивидуальная беседа;
- индивидуальная помощь;
- индивидуальные задания и поручения;
- индивидуальный контроль;
- заслушивание отчетов (сообщений) сотрудников;
- личный пример воспитателя;
- посещение сотрудников по месту их жительства;
- использование средств дисциплинарного и морального воздействия.

Много нерешенных проблем имеется еще и в самой организации проведения воспитательной работы. Слабо используются в работе по укреплению за-

---

<sup>1</sup> См.: Лойт Х.Х., Шамаров В.М. Основы воспитательной работы в органах внутренних дел: Пособие. –М. УВР ГУК и КП МВД России, Академия управления МВД России. 2000. -128 с.

конности возможности общественного мнения сотрудников милиции, судов чести, советов наставников и отличников, не всегда руководители и кадровые работники умело опираются на них в практической деятельности.

Само рассмотрение дела, происходящее гласно, в присутствии товарищей по службе, с тщательным исследованием всех обстоятельств совершения проступка, оказывает значительное воспитательное, профилактически-предупредительное воздействие не только на самого нарушителя, но и на весь личный состав. Зачастую эффективность принятия мер судом чести выше, чем наказание в дисциплинарном порядке со стороны начальника.

В целом сложилась следующая система мер общественного воздействия на нарушителей законности и дисциплины:

- критика на собраниях, совещаниях, в индивидуальных беседах;
- помещение карикатур в стенгазетах, плакатах;
- рассмотрение дел в суде офицерской чести;
- перенос очереди на получение квартиры;
- перенос отпуска на неблагоприятное время года;
- лишение почетных званий, снятие фотографии с Доски Почета;
- показ сатирических киноочерков, критика со сцены силами художественной самодеятельности и т.д.;
- применять меры материального ограничения.

На состояние законности в органах внутренних дел влияет организация индивидуально-профилактической работы с сотрудниками милиции. Эта работа

включает в себя выяснение информации о быте сотрудника, отношениях в семье, между сослуживцами, круге знакомств, поведении вне службы. Иными словами, необходимо осуществить комплекс мер, направленных на выявление лиц, чей образ жизни, поведение в быту, отношение к служебным обязанностям вызывают сомнения в их моральных и деловых качествах, преданности служебному долгу.

В целях профилактики нарушений законности, преступлений, коррупции в органах внутренних дел требуется разработать и установить систему взаимодействия руководителей, кадровых и воспитательных аппаратов со службой безопасности. На практике положительно зарекомендовали себя такие совместные мероприятия, как:

- проведение комплексных мероприятий по выявлению фактов предательства со стороны сотрудников органов внутренних дел;
- вменение в обязанности ежедневных комендантских патрулей органов внутренних дел крупных городов из числа лиц среднего и старшего начальствующего состава, выявление работников, занимающихся коммерческой и охранной деятельностью;

- проведение рейдов по коммерческим магазинам и ларькам с целью выявления фактов вымогательства, покровительства, злоупотребления служебным положением со стороны сотрудников органов внутренних дел;

- изучение источников дохода сотрудников, приобретающих дорогостоящее имущество;

-ограничение доступа к служебной информации сотрудников, не имеющих прямого отношения к вопросам текущей оперативно-служебной деятельности, принятие мер к недопущению посещения служебных кабинетов лицами, уволенными со службы по отрицательным мотивам.

Существенно снизится количество нарушений законности при систематическом проведении проверок несения службы личным составом, знания и практического применения сотрудниками своих прав и обязанностей, положения закона РФ «О милиции». Особое внимание следует сосредоточить на обучении сотрудников действиям в экстремальных ситуациях, навыкам правильного обращения с табельным оружием, т. е. на профессиональной подготовке сотрудников милиции.

Когда речь идет о профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел, чаще всего имеют в виду профессиональное образование, правовое воспитание, формирование правовой культуры, но не учитывают, что обучение сотрудников без специальной психологической и психофизиологической подготовки — скрытый и опасный дефект, который может в сложных ситуациях оперативно-служебной деятельности свести на нет юридическую подготовку сотрудников, привести к срывам и ошибкам<sup>1</sup>.

В условиях сложной, быстро меняющейся оперативной обстановки, особенно угрожающей человеческой жизни и здоровью, когда резко снижается возможность регламентированной деятельности, картина нарушений характеризуется выраженными аффективно-шоковыми реакциями.

В таких условиях особое значение приобретает способность личности владеть своими эмоциями, сохранять познавательную и мыслительную способности. Эти качества формируются путем целенаправленной профессионально-психологической подготовки и психологической устойчивости при систематических тренировках в условиях, содержащих элементы опасности, напряженности, риска, свойственные этому виду профессиональной деятельности.

Формирование психологической устойчивости означает усвоение сотрудниками навыков быстрого и правильного реагирования на любое изменение обстановки, а также выработку четких действий по типовым схемам поведения в различных чрезвычайных ситуациях.

---

<sup>1</sup> См.: Шамаров В.М., Лойт Х.Х. Указ. раб. - С. 71-72.

Основными задачами профессионально-психологической подготовки сотрудников органов внутренних дел являются:

- вооружение их психологическими знаниями, необходимыми для компетентной оценки и учета психологических аспектов служебной деятельности;

- развитие профессионально-психологической ориентированности личности сотрудника как одного из важнейших компонентов профессиональных способностей;

- профессиональное развитие психологических качеств - профессиональной наблюдательности, профессиональной памяти, профессионального мышления и др.;

- формирование умений учитывать психологические условия эффективности выполнения профессиональных действий;

- выработка умений психологически эффективно использовать методы невербального общения в профессиональной деятельности;

- выработка профессиональных навыков и умений, обеспечивающих наилучшее их проявление в экстремальных, психологически сложных условиях.

Представляется целесообразным сформулировать групповые и индивидуальные упражнения, направленные на повышение уровня профессионализма. Они следующие:

- решение учебных оперативно-служебных задач в условиях, максимально приближенным к реальным, в которых можно из-за профессиональной неподготовленности нарушить законность;

- разбор реальных ситуаций, в которых имели место или были предупреждены нарушения законности; анализ ситуаций, в которых сотрудники находились на грани нарушения законности;

- разбор нарушений законности на местном материале и материале других органов, а также фактов, указанных в представлениях прокуроров, частных определений судов, актах ведомственных проверок или приказов по линии МВД;

- использование эпизодов из художественных кинофильмов, книг и статей, посвященных деятельности органов внутренних дел (с учетом упрощений, допускаемых в них), как образной основы для обсуждения и анализа причин и условий, способствующих нарушению законности.

В планы всех комплексных, штабных и оперативных игр и учений нужно включать события, связанные с управлением процессом укрепления законности.

Эффективность работы по укреплению законности в деятельности милиции повысит введение в практику периодического психологического обследо-

вания сотрудников органов внутренних дел с целью определения динамики их состояния, уровня конфликтности, на основании которого намечаются направления и конкретные программы личностного совершенствования сотрудников.

Большую помощь руководителям органов внутренних дел в совершенствовании профессионально-нравственного воспитания оказывают сотрудники психологической службы, которые изучают настроения, общественное мнение и морально-психологический климат в коллективах, проводят психодиагностику и коррекцию психологического состояния и поведения сотрудников, снимают негативное эмоциональное напряжение, вызванное службой, проводят психологическую реабилитацию сотрудников после выполнения задач в экстремальных и чрезвычайных условиях, а также участвуют в проведении занятий по морально-психологической подготовке личного состава, психокоррекции.

Не последнюю роль в укреплении законности играет деятельность руководителя подразделения милиции по созданию здорового морально-психологического климата в коллективе. Она включает в себя семь основных направлений:

1. Становление правильных служебных отношений, при которых обеспечивается полнота проявления трех статусов каждого сотрудника:

- гражданского - соблюдение его прав личности, общественного достоинства, гарантированных Конституцией и законами Российской Федерации;

- служебного — четкая регламентация прав и обязанностей сотрудника, использование его в соответствии с квалификацией, справедливая оценка деловых и личностных качеств, ибо на практике, чем не совершеннее система оценок, тем меньше развивают работники энергию для дела и тем больше тратят ее на «подход» к начальнику;

- личностного - обеспечение признания в коллективе, удовлетворенность своими неформальными отношениями в коллективе.

2. Формирование общественного мнения, которое подобно регулятору поведения граждан используется руководителем как средство устранения отсталых и вредных для общего дела групповых и индивидуальных взглядов и настроений.

3. Создание позитивного эмоционально-психологического настроения в коллективе.

Личные настроения сотрудников, как правило, зависят от:

- определения перед каждым из них ближайших и отдаленных перспектив в служебной деятельности;

- удовлетворения насущных интересов и потребностей, четкой

организации службы, создания атмосферы благожелательности и взаимоподдержки;

- отсутствия грубости, бестактности, хамства в межличностных отношениях.

В этой связи необходимо всегда помнить, что, по данным социологических исследований, на каждую минуту конфликта ввиду грубости и нетактичного поведения руководителя приходится 20 минут последующих переживаний у каждого подчиненного, во время которых, естественно, никакая работа не ладится.

4. Формирование и развитие традиций, которые являются для коллектива «социальным клеем», скрепляющим его в единое целое.

5. Стимулирование и мотивация служебной деятельности.

6. Личный пример, который проявляется в соблюдении законов, организованности и дисциплине. Он должен сочетать деловитость и требовательность с внимательным и душевным общением.

Чтобы овладеть искусством общения с гражданами, руководителю необходимо уважать личное достоинство подчиненных, знать особенности их характера и темперамента, быть сдержанным, терпеливым, внимательным и тактичным, иметь разносторонние интересы и высокий профессионализм. Подчиненные простоту общения руководителя, но не прощают примитивного и упрощенного подхода к себе.

7. Опора в воспитательной работе на общественные объединения сотрудников.

В создании здорового морально-психологического климата в коллективе существенное значение имеет организация правовой помощи сотрудникам, привлекаемым к ответственности за действия при исполнении служебных обязанностей или пострадавшим во время службы.

Для совершенствования борьбы с нарушениями законности основные усилия должны быть направлены, прежде всего, на определение источников получения информации о нарушениях законности, разработку и внедрение методики получения такой информации, и в дальнейшем — конкретных мер, корректирующих общую систему мероприятий по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел. Источниками получения информации являются спецсообщения начальников ГРОВД, инспектирование, систематические проверки органов по линиям служб, сообщения государственных и общественных объединений, представления прокуратуры, частные определения судов, жалобы и заявления граждан.

Расширение практики использования «телефонов доверия», «горячих линий» для укрепления связей милиции с гражданами, учет их критических заме-

чаний в практической работе непосредственно окажут положительное влияние на состояние законности в органах внутренних дел.

Установление общего массива противоправных поступков, совершенных работниками органов внутренних дел в связи с осуществлением своей профессиональной деятельности, и сравнение этого массива с общим количеством сотрудников дает лишь самое общее представление об уровне законности в том или ином органе внутренних дел и за определенный отрезок времени.

Методика аналитической работы предполагает учет и целого ряда качественных показателей, влияющих на уровень законности. Поэтому следующий этап аналитической работы, позволяющей конкретизировать данные социальной статистики о правонарушениях, — толкование их с точки зрения качественных параметров. Такими качественными параметрами являются степень и характер общественной опасности совершенных противоправных поступков. Существенное значение в этом плане имеет выделение в общем массиве противоправных поступков, наиболее опасных из них — преступлений, а также определение числа лиц, к которым применены меры уголовной ответственности (осужденных), сопоставление числа осужденных с общим количеством лиц, привлеченных к юридической ответственности.

Соизмерение уровня законности с точки зрения качественных критериев основывается также на учете субъективного отношения лица к совершенному им правонарушению, т. е. выяснении того, было оно умышленным или неосторожным. Важно выяснение мотивов умышленного правонарушения. Выяснение внутреннего отношения работника органов внутренних дел к совершенному правонарушению позволяет определить уровень социального поведения, разобратся в причинах такого поведения, в существующих дефектах профессионального правосознания. Известно, что противоправные деяния в ряде случаев связаны с незнанием правовых норм, ложным пониманием интересов соответствующего органа внутренних дел, с желанием показать себя в выгодном свете перед руководством, с решением достичь желаемого оперативного результата путем применения запрещенных законом средств и т. д.

Представляется целесообразным дополнить существующую систему аналитической деятельности, добавив к статистическим материалам по определению уровня законности в соответствующих органах внутренних дел специальный раздел под наименованием «социально-правовая среда функционирования органа внутренних дел»<sup>1</sup>. Такое предложение основывается на необходимости подвергнуть анализу не только саму деятельность сотрудников органов внутренних дел с точки зрения ее правомерности, но и социально-правовую среду, в которой осуществляется эта деятельность.

Для этого, на наш взгляд, необходимо учитывать объем правовой деятельности соответствующих органов внутренних дел и их работников, загру-

женность сотрудника и среднее количество юридически значимых действий, которые ему приходится выполнять. Речь идет о том, что при сопоставлении статистических данных по конкретным звеньям органов внутренних дел за определенный отрезок времени следует учитывать количество населения, обслуживаемого соответствующим органом внутренних дел, количество населения, приходящегося на одного сотрудника.

Важным направлением работы по укреплению законности в деятельности милиции является проведение научных исследований, включающих в себя:

- глубокое и всестороннее изучение причин и условий, способствующих нарушениям законности по основным направлениям деятельности органах внутренних дел и определение эффективных мер предупреждения негативных явлений;

- разработка единых объективных критериев оценки состояния законности в деятельности органах внутренних дел с учетом специфики работы их служб;

- подготовка на основе результатов исследований рекомендаций по научно обоснованному планированию, координации и предупреждению нарушений законности в деятельности органов внутренних дел. В частности разработка типового комплексного плана мероприятий по укреплению законности;

- выработка рекомендаций по научно обоснованному правовому и нравственно-эстетическому воспитанию личного состава в духе строгого соблюдения законности, формированию благоприятного нравственно-психологического климата в коллективах, изысканию резервов по улучшению условий труда, быта и досуга сотрудников как объективно необходимых предпосылок укрепления законности и служебной дисциплины;

- подготовка и издание серии пособий по основным вопросам укрепления законности в деятельности органов внутренних дел<sup>1</sup>.

Таким образом, деятельность органов внутренних дел по обеспечению правовой законности во внутренней сфере функционирования включает следующие направления:

1. Реальное обеспечение предоставленных законодательством социальных льгот и гарантий, создание должной системы стимулирования труда - необходимые условия, при которых сотрудник милиции будет заинтересован в четком выполнении своих обязанностей.

2. Тщательный отбор кандидатов, поступающих на службу в органы внутренних дел, позволит свести до минимума возможность проникновения лиц, несоответствующих задачам деятельности и этическим стандартам сотрудников органов внутренних дел.

3. Активизация деятельности службы собственной безопасности органов внутренних дел, возрождение инспекции по личному составу позволит

повысить эффективность осуществления мероприятий по выявлению и изобличению сотрудников, склонных к нарушениям законности.

4. Формирование высокого уровня профессиональной культуры сотрудников милиции - залог соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел.

5. Важной задачей укрепления законности является организация и проведение руководящим составом индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками внутренних дел.

6. Осуществление мер, направленных на выявление лиц, чей образ жизни, поведение в быту, круг знакомств вызывают сомнение в их моральных и деловых качествах, является профилактикой нарушения законности в деятельности органов внутренних дел.

7. Обучение сотрудников милиции правильным действиям в экстремальных условиях, навыкам правильного обращения с табельным оружием позволит сократить число ошибок и повысить уровень законности в практической деятельности органов внутренних дел.

8. Эффективность работы по укреплению законности в деятельности милиции повысит введение в практику периодического психологического обследования сотрудников органов внутренних дел.

9. Большое значение в укреплении законности представляет деятельность руководителя подразделения милиции, но созданию здорового морально-психологического климата в коллективе.

10. Использование источников получения информации о нарушениях законности сотрудниками органов внутренних дел (СМИ, «горячих линий», телефонов доверия и т.д.), а также анализ качественных показателей, влияющих

на уровень законности (степень и характер общественной опасности совершенных противоправных поступков, субъективное отношения лица к совершенному им правонарушению, социально-правовая среда функционирования органа внутренних дел), повысит эффективность работы по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел.

11. Организация и осуществление комплексных научных исследований проблем укрепления законности в деятельности органов внутренних дел повысит эффективность работы по воспитанию сотрудников милиции в духе строгого соблюдения законности и дисциплины.

#### **§ 4. Причины, обуславливающие нарушение законности сотрудниками органов предварительного расследования и меры их предупреждения.**

Сотрудник органов предварительного расследования является должностным лицом, в силу чего его правовому поведению присущи все признаки, соответствующей деятельности данного субъекта: действует от имени государства, в государственных и общественных целях, в пределах своей компетенции, в соответствии со своими правообязанностями. Кроме того, правовое поведение сотрудников органов предварительного расследования обладает и рядом собственных особенностей, обусловленных направленностью деятельности на пресечение противоправного поведения иных субъектов, обеспечение правопорядка, объемом компетенции (предоставление широкого круга прав и наложение большого числа обязанностей, связанных с основными функциями органов предварительного расследования, а также возможность применять меры физического принуждения, специальные средства, огнестрельное оружие). Анализ документов, составляющих правовую основу службы в органах внутренних дел (Закон РФ «О милиции», ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации)<sup>1</sup>, позволяет сделать вывод, что содержанием государственной службы в органах внутренних дел является выполнение сотрудниками от имени и по поручению государства конкретных служебных обязанностей по обеспечению личной безопасности граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью, оказанию помощи гражданам и организациям в осуществлении их законных прав, интересов и т.д. Таким образом, деятельность органов внутренних дел носит разносторонний и многоплановый характер. Это проявляется и в том, что правомерное поведение сотрудников этих органов выражается в осуществлении дознания, предварительного следствия, оперативно-розыскной, лицензионно-разрешительной деятельности, контроля и надзора. Служба в органах внутренних дел основывается на строгом соблюдении принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, гласности, подконтрольности и подотчетности сотрудников соответствующим органам государственной власти, соблюдения служебной дисциплины, справедливого вознаграждения за труд, продвижения по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция РФ ст. 15,18,21,22,46,48,77 и т.п.; СЗ РФ. 1999. №14. Ст. 1666.; СЗ РФ. 2000. №26. Ст. 2730; СЗ РФ. 1996. №30. Ст. 3605.

Нарушение законности в органах предварительного следствия рассматривается многими учеными как виновное противоправное деяние, совершенное сотрудником, и причинившее или могущее причинить вред или ущерб общественному строю, его политической и экономической системам, всем формам собственности, личным, политическим, имущественным, трудовым и другим правам и свободам граждан, правопорядку, а равно предоставление любым субъектам незаконных льгот. Таким образом, это правонарушения, которые выделяются по признаку субъекта<sup>1</sup>.

Правонарушение сотрудника органов предварительного расследования, в принципе, характеризуется теми же чертами, что и правонарушение граждан, но обладает рядом особенностей. Так, по мнению В.В. Куманеева, это антисоциальное, обладающее повышенной опасностью, противоправное, противоречащее действующей правовой норме, удовлетворяющей требованиям иерархии и законности, виновное, наказуемое деяние<sup>2</sup>.

Действительно, правонарушения сотрудников органов предварительного расследования обладают повышенной общественной вредностью, что обусловлено направленностью деятельности сотрудника по поддержанию общественного порядка, наделением его в силу этого определенными полномочиями. Эти деяния могут проявляться в незаконных, обладающих повышенной общественной вредностью, виновных деяниях, выражающихся в невыполнении обязанностей, несоблюдении запретов, злоупотреблении правом, превышении компетенции, неправильном использовании права, издании незаконных нормативных и индивидуальных правовых актов.

Думается, нарушением законности следует считать только такое противоправное поведение сотрудника милиции, которое связано с исполнением им должностных обязанностей, использованием служебного положения или введения в заблуждение кого-либо относительно себя как компетентного должностного лица.

В связи с этим можно определить основные нарушения уголовно-процессуального закона, связанные с несоблюдением:

- 1) общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров, заключенных Российской Федерацией с другими государствами, в которых содержатся уголовно-процессуальные правила;
- 2) Конституции Российской Федерации;
- 3) УПК РФ, а также иных федеральных законов;
- 4) Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> См.: Гранат Н.Л., Афанасьев В.С., Бутылин В.Н. Обеспечение законности в деятельности горрайорганов внутренних дел. -М. 1990. С.1.

<sup>2</sup> См.: Куманеев В.В. Правонарушения сотрудников органов внутренних дел современной России. Проблемы теории и практики: Автореф...дисс.канд. юрид. наук. -Н.Новгород. 2000. С.13.

5) Указов и Распоряжений Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ), содержащих уголовно-процессуальные правила.

Кроме этого, нарушения закона, допускаемые сотрудниками органов предварительного расследования можно классифицировать по объекту, т.е. связанные с нарушением гарантированных законом прав участников процесса; нарушением процессуального порядка собирания, проверки и оценки доказательств; нарушением уголовно-процессуального закона относительно условий, оснований, форм и содержания уголовно-процессуальных актов; нарушением процессуальных сроков.

Ранжируя противоправные деяния, совершенные личным составом органов предварительного расследования и ставшие достоянием официальной статистики, по степени их общественной опасности (применив метод группировки по признаку объекта посягательства), можно выделить четыре группы таких деяний. Во-первых, это посягательства, направленные на причинение вреда жизни и здоровью граждан (например, рукоприкладство, неправомерное применение оружия, приемов самбо, специальных средств, с помощью которых оказывается физическое воздействие на лицо, вовлеченное в правовой конфликт). Во-вторых, следует выделить деяния, посягающие на неприкосновенность личности, ее свободу, честь и достоинство (незаконные арест, задержание, производство обыска и т.п.). В-третьих, сюда относятся деяния, имеющие своим объектом существующую систему правосудия (например, укрытие преступлений от учета, должностной подлог и фальсификация материалов, необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел). В-четвертых, это группа корыстных преступлений, совершенных в связи с исполнением служебных обязанностей, вопреки интересам службы (взяточничество, присвоение и растрата изъятых вещей, денег и т.п.). Следует, однако, отметить, что предложенная группировка противоправных деяний носит условный характер<sup>1</sup>.

Для полного понимания сущности нарушений законности сотрудниками органов предварительного расследования необходимо разобраться в причинах данных нарушений.

Причинное объяснение предполагает выявление, по возможности, всей совокупности внешних и внутренних обстоятельств, оказывающих то или иное влияние на изучаемое явление. При этом дело не ограничивается перечнем факторов, а раскрывается механизм их взаимосвязи и воздействия на данное явление. На этой основе можно моделировать изучаемый процесс и предвидеть его последующее развитие. А это дает возможность в той или иной мере воздейст-

---

<sup>1</sup> Дулов А.В. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками и укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел. –М. ИМЦ ГУК МВД России. 2004. С. 8.

воват на события, иначе говоря – перейти от теоретического анализа к практике.

*Причинность* – разновидность, одна из форм детерминации, под которой понимается любая закономерная зависимость между различными процессами и явлениями. В широком смысле детерминация охватывает и функциональные связи, и связь состояний, и некоторые другие виды зависимостей. Однако детальное рассмотрение сущности детерминации всегда требует обращения к причинным объяснениям, потому что именно этот вид связи отвечает на вопросы, почему и как произошло то или иное событие<sup>1</sup>.

Причина конкретного правонарушения – как и в любом сознательном поступке, это сложный комплекс тесно взаимосвязанных личностных (субъективных) и внеличностных факторов.

С одной стороны, это ценностные ориентации, взгляды, психологические особенности, интересы, потребности, мотивы, цели, т.е. социально-психологический механизм противоправного поведения. Настоящий механизм чаще всего бывает обусловлен предшествующими негативными влияниями процесса социализации, нравственно-правового формирования.

С другой стороны, это совокупность объективных факторов, условий, представляющих собой криминально-деликтную ситуацию, которой нередко предшествует деликтогенная ситуация.

В ситуации правонарушения проявляется непосредственная причина противоправного деяния.

Существуют различные точки зрения в определении причины конкретного правонарушения. Наиболее распространенная, основанная на уголовно-правовой трактовке (Г.А. Аванесов)<sup>2</sup>: преступление рассматривается как волевой и сознательный акт, то есть является следствием свободы выбора. Внешние обстоятельства рассматриваются как условия. Исходя из такого подхода к трактовке причины конкретного преступления, можно говорить о механизме преступного поведения.

Но имеется и другая точка зрения – допускающая, что в совершении преступлений особенности личности могут играть и второстепенную роль (В.Н. Кудрявцев)<sup>3</sup>.

Подобные мнения специалистов не исключают друг друга, но с разных сторон отражают диалектическую взаимосвязь личностных и внеличностных факторов, степень криминогенности которых далеко не одинакова и не постоянна.

---

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования: Учеб. Пособие. –М. 1998. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Аванесов Г.А. Криминология. –М. 1984. С. 276.

<sup>3</sup> Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования: Учеб. Пособие. –М. 1998. С. 133-134.

Причина преступности есть интегративное понятие, которым охватывается совокупность факторов и связанных с ними социальных противоречий, детерминирующих преступность. Эти причины динамичны и многообразны как в мире объективного, так и в мире субъективного. Эти причины не имеют сугубо криминальной специфики, так как они одновременно порождают, детерминируют иные социальные отклонения или отступления от социальных норм, их нарушения не криминальные, но противоправные, аморальные, общественно опасные<sup>1</sup>.

Можно выделить три уровня рассмотрения противоправного поведения. На нижнем уровне – индивидуального поступка, мы изучаем механизм отдельного правонарушения, личность правонарушителя, причины его деяния. На более высоких уровнях – философском и социологическом – исследуем состояние, структуру и тенденции преступности в целом, ее причины, а также отдельные виды преступлений<sup>2</sup>.

Как указывалось ранее, преступления сотрудников органов внутренних дел имеют повышенную общественную опасность, однако в науке до сих пор не выделены причины, влияющие на преступность среди сотрудников этих органов.

Проанализировав приговоры судов по делам о преступлениях сотрудников органов внутренних дел, нормативные акты МВД России, а также научную литературу по данной тематике мы пришли к выводу, что основные причины совершения правонарушений едины.

Обратимся к причинам и условиям совершения конкретных противоправных деяний на примере тех составов, которые преобладают в общей структуре правонарушений сотрудников органов внутренних дел. В качестве причин и условий преступлений, предусмотренных ст. 264 Уголовного кодекса РФ (нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств), ст. 213 (хулиганство), ст. ст. 286 (превышение должностных полномочий) и 290 (получение взятки) выделяются:

общие:

а) злоупотребление спиртными напитками (особую тревогу вызывают случаи управления транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения, поскольку по вине нетрезвых сотрудников совершается большое число дорожно-транспортных происшествий как на личном автотранспорте, так и на служебном)<sup>3</sup>;

специальные:

---

<sup>1</sup> Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации. –М. 1984. С. 11-13.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Упом. раб. С. 11.

<sup>3</sup> Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / Под ред. В.Я. Кикотя. –М.: ВНИИ МВД России. 2001. С. 23.

б) недостаточный контроль со стороны руководства за использованием служебного транспорта;

в) использование служебного транспорта в личных целях.

г) ощущение сотрудниками милиции своей безнаказанности в силу занимаемой должности.

д) демонстрация своего служебного положения, превосходства над подозреваемым,

е) негативное (противоправное, аморальное) поведение потерпевшего,

ж) желание обогатиться незаконным путем.

К числу причин и условий, влияющих на совершение правонарушений сотрудниками органов внутренних дел можно отнести следующие:

1. Низкий уровень контроля за руководителями среднего и низшего звена;
2. Профессиональная неподготовленность сотрудников кадрово-воспитательного аппарата к индивидуально-воспитательной работе с сотрудниками органов внутренних дел, недооценка начальниками и командирами важности организации воспитания подчиненных, их самоустранение от данной работы;
3. Недостаточная принципиальность руководства органов внутренних дел при приеме на работу новых сотрудников, потенциально предрасположенных к недобросовестному исполнению возложенных на них обязанностей, злоупотреблению служебным положением;
4. Развал системы общественного воздействия на правонарушителей и лиц, склонных к совершению правонарушений, не достаточное использование офицерских собраний, судов чести, женских советов и ветеранских организаций, неразвитость института наставничества;
5. Практическое отсутствие системы психологического обеспечения и проведения оперативно-служебной деятельности;
6. Отсутствие качественной медико-психологической реабилитации сотрудников после пребывания в «горячих точках»;
7. Недостойное поведение руководителей различных уровней, подающих отрицательный пример подчиненным;
8. Искажения показателей работы с целью достижения высоких результатов отчетности, постановкой нереальных задач подчиненным, что толкает сотрудников, особенно молодых, на укрывание заявлений и сообщений о преступлениях, необоснованные аресты и задержания;
9. Неадекватное наказание правонарушителей, либо вовсе их не наказание.

Также необходимо отметить, что причины нарушений законности сотрудниками органов внутренних дел определяются рядом объективных и субъективных факторов: политических, идеологических, юридических и экономических.

*Политические причины.*

Нестабильность политической системы, излишняя суверенизация субъектов федерации, аполитичность большей части населения государства, сращивание криминальных структур и отдельных сотрудников правоохранительных органов.

Политической причиной нарушения законности в органах внутренних дел, как в административном органе, является вообще плохо отлаженная государственная и внутриведомственная система контроля за законностью в сфере управления. Контроль, существующий в демократическом государстве, должен быть намного многообразнее, сложнее и соответственно экономически дороже, чем при командно-административной системе.

*Идеологические причины.* Идеологические причины нарушения законности обусловлены рядом духовно-культурных факторов, среди которых большое влияние на состояние законности оказывают:

1. Беспринципность некоторых руководителей в их отношении к нарушению сотрудниками законности, «нежелание выносить сор из избы», наличие в правоохранительных органах круговой поруки.

2. Падение престижа службы в милиции, в результате чего сотрудниками ее становятся отнюдь не самые образованные, морально чистоплотные и ответственные граждане.

3. Низкий культурный уровень сотрудников органов внутренних дел. Часто на службу в милицию идут выпускники школ, средних специальных учебных заведений, отслужившие армию и по уровню своего интеллектуального развития неспособные продолжить учебу в высших учебных заведениях. Мотивацией поступления на службу в милицию порой является невозможность найти иную работу, либо желание получения неограниченной власти над людьми.

4. Деформация правосознания сотрудников органов внутренних дел. Так называемая «профессиональная деформация» правосознания сотрудников милиции» относится к особенностям правосознания этих сотрудников и является одной из сторон часто встречающегося у них правового нигилизма, наряду с предубежденностью по отношению к задержанным, подозреваемым в совершении преступления<sup>1</sup>.

5. Слабая профессиональная подготовленность определенной части личного состава, особенно в применении мер принуждения, психологии общения с населением, в вопросах этики и морали.

*Юридические причины.* Среди этой группы причин можно выделить следующие:

---

<sup>1</sup> Борисова С.Е. Профессиональная деформация сотрудников милиции и ее личностные детерминанты. Автореф. дис... канд. псих. наук. -М. 1998. С. 9.

1. Слишком широкое понимание законности. В нормативных актах МВД России законность понимается как строгое и неуклонное исполнение Конституции, всех законов, всех ведомственных нормативных актов, причем без обязательной оговорки полного соответствия и непротиворечия этих подзаконных актов законам; во многих основополагающих министерских приказах отсутствует требование соблюдения основного критерия законности – уважения прав и свобод граждан.

Да и сами ведомственные нормативно - правовые акты порой не отвечают предъявляемым к ним обязательным требованиям: соответствие положениям Конституции; научная обоснованность принятия; непротиворечивость и внутренняя согласованность; финансовая обеспеченность исполнения (и как следствие декларативный характер многих актов).

2. Недостатки в системе мер ответственности за нарушение законности. Порой правонарушения сотрудников органов внутренних дел, которые вполне соотносимы по своей общественной опасности с преступлениями, квалифицируются как проступки, и соответственно мерой ответственности в этих случаях выступают взыскания вместо уголовных наказаний.

3. Отсутствие правовой защищенности работников органов внутренних дел. И, прежде всего отсутствие защищенности сотрудника от невыполнения незаконного приказа начальника.

4. Недостаточная связь «милицейской» науки с практикой и в связи с этим слабая профессиональная подготовленность сотрудников.

5. Отсутствие должной связи правоприменительной деятельности органов внутренних дел с научными достижениями, не использование апробированных и подтвержденных результатов исследований.

6. Халатность в выполнении должностных обязанностей, либо отсутствие соответствующего образования и необходимых практических навыков.

#### *Организационные причины.*

1. Слабый внутриведомственный контроль за соблюдением законности в органах милиции, недостаточный контроль за исполнением приказов и распоряжений. Отсутствие четкости в определении деяния квалифицирующегося как нарушение законности.

2. Пробелы и упущения организационно-управленческого плана, связанные с неумением некоторых руководителей служб и подразделений органов внутренних дел принимать оптимальные решения по расстановке и управлению кадрами, принципиально подходить к выявлению и устранению недостатков в работе служб и отдельных сотрудников.

3. Недостаточный уровень информационно-аналитической работы в подразделениях органов внутренних дел.

### *Экономические причины.*

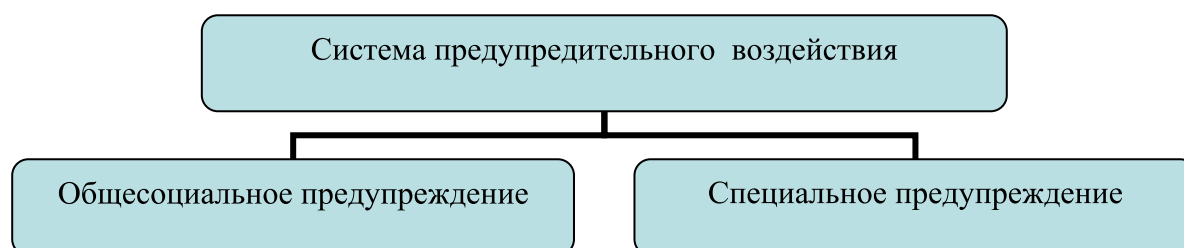
Данная группа причин непосредственным образом связана с общей сложной экономической ситуацией в стране. Есть, конечно же, своя специфика для органов внутренних дел в этом вопросе. Недостаточное финансирование и материальное обеспечение сотрудников милиции, ненадлежащее материально-техническое оснащение, и как следствие этого - ухудшение работы подразделений милиции. Другими следствиями, встречающимися на практике, являются так называемая «спонсорская помощь» от коммерческих структур, незаконные подработки сотрудников милиции в различных фирмах, занятие «полулегальным», а также незаконным совместительством и др.<sup>1</sup>.

Однако существуют различные меры предупредительного характера, которые предотвращают совершение правонарушений, в том числе и правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

Под *предупредительным воздействием* на преступность в широком смысле понимается такое воздействие субъектов на факторы, детерминирующие существование преступности и совершение преступлений, которое направлено на устранение, уменьшение и нейтрализацию негативного влияния этих факторов, а также ограничивает возможность их возникновения.

Структурно система предупредительного воздействия на правонарушения состоит из двух неравнозначных частей, именуемых *общесоциальным* предупреждением (специально не нацеленным только на правонарушения) и предупреждением *специальным*, нацеленным именно на правонарушение (иногда именуемым также специально-деликтологическим).

Схема 1.



В подсистеме *общесоциального* предупреждения представляется возможным выделить предупредительное воздействие: а) объективных факторов, б) основных субъективных факторов, в) промежуточных субъективных факторов.

<sup>1</sup> Дулов А.В. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками и укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел. –М. ИМЦ ГУК МВД России. 2004. С. 14.

Последние охватывают целую группу компонентов – учет и контроль, правовое регулирование общественных отношений, правовое воспитание, предупреждение и реализацию ответственности за неправомерные правонарушения и иное отрицательное поведение, не связанные с определенными преступлениями, предупреждение и реализацию ответственности за неправомерные правонарушения, могущие перерасти в однотипные преступления, причем эта группа факторов может быть отнесена одновременно и к сфере воздействия специального предупреждения преступлений<sup>1</sup>.

*Меры специального предупреждения* правонарушений разнообразны и классифицируются по разным основаниям.

В зависимости от момента применения различается ранее и непосредственное предупреждение первичных правонарушений, а также предупреждение рецидивных преступлений.

По степени радикальности можно выделить специальные меры: а) предупреждающие возможность возникновения криминогенных явлений и ситуаций; б) нейтрализующие (блокирующие, минимизирующие) такие явления и ситуации; в) полностью устраняющие их.

В качестве элементов специального предупреждения можно выделить:

- деликтологическую профилактику;
- охранительное предупреждение;
- меры юридической ответственности;
- виктимологическую профилактику<sup>2</sup>.

Данные предупредительные меры можно использовать и в деятельности органов внутренних дел.

*Деликтологическая профилактика* – вид предупредительной деятельности, который обусловлен главным образом предпротиправным характером поведения лиц, а также внешними, внеличностными деликтогенными факторами. Деликтологическую профилактику можно определить как деятельность, направленную на устранение, ослабление, нейтрализацию деликтогенных факторов, недопущения совершения правонарушений, разъяснения гражданам, сотрудникам органов внутренних дел их юридических прав, обязанностей, способов ограждения себя, своего имущества от противоправных посягательств.

Под *охранительным предупреждением* правонарушений понимаются преимущественно административные меры, предупреждающие совершение правонарушений путем охраны граждан и материальных объектов. Его объектом являются определенные условия, способствующие возникновению или реализации намерения совершить правонарушение. К ним относятся недоста-

---

<sup>1</sup> Устинов В.С. Методы предупредительного воздействия на преступность: Учеб. пособие. – Горький. 1989. С. 5.

<sup>2</sup> Там же. С. 18.

точность внешних препятствий для совершения правонарушений и вытекающее из нее внутреннее условие – отсутствие страха перед возможностью разоблачения. Эти меры, естественно рассчитаны на неустойчивых лиц. Субъектами данного вида предупреждения являются специализированные органы, общественные объединения и отдельные лица.

*Предупреждение мерами юридической ответственности* – это предупредительное воздействие на правонарушения юридической ответственностью. Разновидностью данного вида предупреждения выступает уголовно-правовая профилактика.

*Виктимологическая профилактика* – одно из направлений предупреждения правонарушений, далеко не в полной мере реализованное в нашем обществе. Это специфическая деятельность социальных институтов, направленная на выявление, устранение или нейтрализацию факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих виктимное поведение и обуславливающих совершение правонарушений, выявление групп риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности и воздействие на них в целях восстановления или активизации их защитных свойств, а также разработка либо совершенствование уже имеющихся специальных средств защиты граждан, сотрудников милиции от правонарушений и последующей виктимизации.

Разумеется, виктимологическая профилактика не решает всех проблем. Однако, в общем ряду с традиционной и вместе с ней она существенно повышает уровень предупреждения правонарушений, делает в целом предупредительную деятельность логически завершенной. Пренебрегать возможностями виктимологической профилактики, а тем более игнорировать их, означает вести борьбу с правонарушениями полумерами<sup>1</sup>.

Итак, теоретическая модель системы предупредительного воздействия на преступность по-прежнему является хорошей исходной базой для рассмотрения вопросов предупреждения не только преступности, но и иных правонарушений, не только среди граждан, но и среди сотрудников правоохранительных органов.

Приступая к рассмотрению методов предупредительного воздействия на правонарушения сотрудников органов внутренних дел, следует, вероятно, сказать, что под понятием «метод», мы понимаем способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности<sup>2</sup>.

Среди методов предупредительного воздействия на правонарушения сотрудников органов внутренних дел выделяются: организация деятельности, как отдельного сотрудника органа внутренних дел, так и всего коллектива в целом, сюда также можно отнести методы убеждения, принуждения, поощрения, а

---

<sup>1</sup> Криминология / Под общ. ред. А.И. Долговой. -М. 1997. С. 142.

<sup>2</sup> Там же. С. 109.

также метод контроля. Дополнительно выделяются методы примера, внушения, упражнения, оказания помощи в социальной адаптации, переубеждения, запрещения, порицания, разрешения и т.д.<sup>1</sup>.

Мы, однако, считаем, что между этими методами нет жестких границ. Так, убеждение может содержать в себе элементы морального принуждения, морального поощрения, контроль – элементы принуждения, принуждение – элементы убеждения и т.д.

*Организация деятельности* – это процесс установления и регулирования прав и обязанностей сотрудников милиции. В качестве инструмента данного метода выступает законодательство. Деятельность личного состава органа внутренних дел организуется в форме дозволений и запретов. При этом запреты сами по себе не являются принуждением, так как они соблюдаются или нарушаются добровольно или, точнее сказать, сознательно.

В числе других способов организации деятельности можно выделить следующие: профессиональное обучение, переподготовку кадров, повышение их квалификации и т.д.<sup>2</sup>.

К мерам по улучшению работы с кадрами относятся:

- профессиональная ориентация и отбор;
- подготовка кадров;
- расстановка и первоначальная подготовка;
- воспитание и повышение профессионального мастерства;
- дисциплинарная практика;
- меры по закреплению кадров;
- аттестация и выдвижение кадров.

Все указанные стороны работы с кадрами должны обеспечивать высокий уровень служебной деятельности каждого сотрудника, строгое соблюдение им требований законности. Большое влияние на укрепление законности в деятельности органов внутренних дел оказали, в частности, такие меры, как совершенствование порядка комплектования кадров, расширение сети высших и средних специальных учебных заведений в системе МВД, введение порядка первоначальной подготовки вновь принятых сотрудников, наставничество и др.

Многие из свойств личности сотрудников органов внутренних дел, в том числе и неблагоприятные в профессиональном плане, формируются еще до их прихода в эти органы. Необходимое же перевоспитание достигается не всегда, а устойчивые профессиональные навыки и нужные стереотипы поведения вырабатываются обычно после нескольких лет работы. Как показало изучение, именно молодыми сотрудниками совершается большинство наиболее серьез-

---

<sup>1</sup> Игошев К.Е., Шмаров И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля). -М. 1980. С.79.

<sup>2</sup> Там же. С. 84.

ных нарушений законности, в частности преступлений. Среди причин этих нарушений велика роль недостатков кадровой работы, ошибок, допущенных на всех ее этапах, причем, крайне отрицательное влияние на состояние законности оказывает отсутствие стабильности кадров, их текучесть<sup>1</sup>.

Особенно необходимо выделить вопросы нравственного правосознания и нравственной культуры. На работу в органы внутренних дел приходят люди с уже сформировавшейся и не всегда высокой моралью. Перевоспитать этих людей очень трудно и основная роль здесь отводится руководителю и коллективу.

Также необходимым условием эффективной работы является дисциплина. В органах внутренних дел дисциплина обязывает каждого сотрудника строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, добросовестно исполнять приказы начальников и свои функциональные обязанности, постоянно совершенствовать свое профессиональное мастерство. Служебная дисциплина в органах внутренних дел должна характеризоваться дисциплинированностью и самодисциплиной сотрудника (осознанным отношением к исполнению служебного долга, личной ответственностью за порученный участок работы), сложившихся на основе внутренних убеждений в необходимости соблюдения требований законов, нормативных актов и приказов начальников.

Различают два подхода к организации деятельности – демократический и авторитарный и три основных стиля руководства – директивный (руководитель принимает единоличное решение без обсуждения и совета), коллегиальный (руководитель обсуждает вопросы с членами коллектива) и номинальный (руководитель, практически не вмешивается в работу подчиненных).

Для органов внутренних дел этот стиль руководства является редкостью. И, как правило, его наличие обеспечивает повышенный уровень количества нарушений дисциплины и законности среди личного состава. Руководители подразделений не должны самоустраняться от контроля за подчиненными, в противном случае это приводит к росту нарушений законности и как следствие этого – увеличению количества осужденных сотрудников органов внутренних дел. Анализ проблемы показывает, что до 70% противоправных действий, в т.ч. укрытие преступлений от учета, насильственное добывание признательных показаний, вымогательство денег за прекращение уголовных дел, совершаются в прямой связи со служебной деятельностью, т.е. когда действия сотрудников должны контролироваться соответствующими начальниками и руководителями<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Дулов А.В. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками и укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел. – М. ИМЦ ГУК МВД России. 2004. С. 11.

<sup>2</sup> Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2005 год. – М.: ЦОКР МВД России. 2005. С. 74.

Эффективность служебной деятельности сотрудников, результаты их труда во многом зависят от формирования и поддержания у личного состава высокого уровня работоспособности, физических и психологических качеств, необходимых для успешного решения служебных задач, организации полноценного отдыха сотрудников и членов их семей, укрепления их здоровья. С позиций профилактики правонарушений сотрудников органов внутренних дел важными направлениями деятельности являются: 1) организация различных сторон деятельности коллективов органов внутренних дел; 2) организация досуга и социальной сферы жизни сотрудников органов внутренних дел; 3) организация деятельности отдельных сотрудников органов внутренних дел.

Под *убеждением* мы понимаем процесс, посредством которого взгляды и поведение человека без принуждения подвергаются словесному воздействию со стороны других людей. В убеждение часто включается манипулирование другими людьми, и поэтому многие к нему относятся отрицательно. К числу мер убеждения могут быть отнесены: беседа; ознакомление в индивидуальном порядке с материалами или документами, содержащими сведения о нарушениях законности; закрепление шефа-наставника; нравственная оценка поступка коллегами, не повлекшая дисциплинарного взыскания; информация вышестоящего руководства на оперативном совещании о действиях, влекущих нарушения законности, и т.п.

*Поощрение* как метод предупредительного воздействия тесно переплетается с методом убеждения, и многие ученые называют его составной частью последнего<sup>1</sup>. Однако нам видится, что это самостоятельный метод, поскольку убеждение ставит своей целью недопущение (неповторение) правонарушений, а поощрение «приветствует» сознательное и постоянное соответствие поведения нормам и предписаниям. Таким образом, поощрение является не только стимулом поступков, вытекающих из потребностей и интересов человека, но и одобрением совершенных действий со стороны руководства и сослуживцев.

В нормативных актах Министерства внутренних дел России предусмотрены моральные и материальные меры поощрения сотрудников органов внутренних дел. Однако стоит отметить преобладание первых. Среди моральных мер поощрения выделяются награждения различными грамотами, благодарственными письмами, выпуски стенгазет и боевых листков по фактам добросовестного исполнения служебных обязанностей, вручение фотографий у развернутого знамени подразделения, объявление благодарности, досрочное и на ступень выше присвоение специального звания. Справедливости ради, необходимо отметить, что в последнее время увеличивается применение мер материального поощрения (денежные премии, ценные подарки, выделение квартир сотрудникам, установка домашних телефонов).

---

<sup>1</sup> См.: Белых А.К. Социальное управление. -М. 1980. С. 73.

Правильное сочетание моральных и материальных мер поощрения сотрудников органов внутренних дел, умелое и своевременное их применение с учетом индивидуальных особенностей конкретной личности способствуют улучшению профессиональной деятельности сотрудников, созданию здорового морально-психологического климата в коллективе и, как результат, успешному решению оперативно-служебных задач, стоящих перед органом внутренних дел<sup>1</sup>.

Для профилактики борьбы с правонарушениями очень важно дать аксиологическую оценку мерам *принуждения*. Проблема принуждения тесно связана с общими вопросами соотношения государственного принуждения и юридической ответственности, возможности применения принуждения при отсутствии правонарушения, наличие принуждения при исполнении закона.

К мерам принуждения можно отнести: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение из органов внутренних дел по компрометирующим мотивам и др.

Следует учитывать, что методы принуждения должны применяться очень корректно в обоснованных случаях, учитывая степень дефектности правосознания профилактируемого сотрудника.

Мы считаем, что психическое принуждение нельзя относить к средствам убеждения, поскольку это искажает сущность и содержание метода убеждения как главного средства воспитания и воздействия на поведение людей.

Итак, под *правовым принуждением* мы понимаем предусмотренные нормами права меры воздействия, которые могут обеспечить исполнение правовых предписаний помимо желаний и убеждений лица, вопреки его воле.

Принуждение состоит из двух самостоятельных частей: мер юридической ответственности и других мер принуждения. Профилактическая деятельность, урегулированная нормами права, не может не содержать элементов принуждения.

Охранительное предупреждение ставит своей целью недопущение возможного совершения правонарушения и иного общественно опасного деяния. Меры охранительного предупреждения направлены на устранение конкретных причин и условий, которыми может воспользоваться преступник.

Под профилактическим принуждением сотрудников внутренних дел мы понимаем предусмотренные нормами права ограничения, применяемые в связи с определенными поступками, свидетельствующими о возможности соверше-

---

<sup>1</sup> Дулов А.В. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками и укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел. –М. ИМЦ ГУК МВД России. 2004. С. 72.

ния преступления, в целях исправления, перевоспитания и оказания помощи конкретному лицу.

В качестве конкретных мер профилактического принуждения можно назвать: а) запрет занимать должности, связанные с управлением автотранспортом, сотрудникам, допускающим злоупотребление алкоголем; б) ограничение допуска к служебной информации сотрудников, не имеющих прямого отношения к вопросам текущей оперативно-служебной деятельности; в) ограничение допуска к секретной информации; г) принятие мер к недопущению посещения служебных кабинетов лицами, уволенными со службы по отрицательным мотивам; д) не выдача табельного оружия лицам, не сдавшим зачет по знанию правовых основ его применения, а также лицам, допустившим нарушения при обращении с оружием.

Под *контролем* в управленческой и правовой литературе понимают систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования<sup>1</sup>.

Контроль в органах внутренних дел определяется как наблюдение и проверка руководителем, обеспечивающее соответствующее поведение сотрудника независимо от его желаний и убеждений, внутренним и внешним воздействием.

На практике используются самые разнообразные формы контроля за состоянием законности: личный контроль руководителя, контроль вышестоящих органов, инспектирование, целевые проверки, рассмотрение текущей и разовой информации (отчетов, статданных, сообщений и проч.), изучение дел и материалов, рассмотрение жалоб и заявлений граждан и др.

Правильная организация контроля позволяет своевременно выявлять нарушения законности. Это, с одной стороны, обеспечивает создание обстановки неотвратимости ответственности за нарушение норм права, а с другой, - дает возможность устанавливать причины и условия, им способствующие, принимать меры к их устранению. Таким образом, контроль играет важную роль в предупреждении нарушений и укреплении законности.

Контроль должен быть основан на принципах оперативности, полноты, постоянства, объективности, гласности и действенности. Его цель не столько в том, чтобы обнаружить недостатки, но, что самое главное, определить пути их устранения и профилактики. Это в полной мере относится и к контролю за состоянием законности.

В научной литературе методы контроля классифицируются по различным основаниям – по сферам жизни, объектам воздействия, его субъектам и др. Мы

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. -М. 1978. С. 206.

считаем значимой классификацию контроля в правоохранительных органах по критериям его обязательности и массовости.

По первому из этих критериев выделяют формальный контроль (обязательный, вытекающий из правовых норм) и неформальный (контроль со стороны сослуживцев, товарищей по работе и т.д.). По второму – массовый контроль (региональный, объектовый), групповой (отдел, отделение, группа и т.д.) и индивидуальный.

Обязательный контроль в органах внутренних дел осуществляют прямые и непосредственные руководители, а также руководители по линии работы, а также специально созданные подразделения (инспекция по личному составу и подразделения собственной безопасности).

Руководители подразделений и служб осуществляют оперативный или текущий и плановый контроль. В частности, в органах внутренних дел проводятся периодические заслушивания отчетов о ходе выполнения возложенных обязанностей, статистический отчет органов, учреждений и подразделений перед МВД, УВД, УВДТ, прием зачетов и экзаменов по знанию нормативных документов, регламентирующих служебную деятельность, проверка практических умений и навыков по применению оружия, спецтехники и спецсредств. Специализированные подразделения осуществляют плановый и внеплановый контроль (при возникновении чрезвычайных ситуаций). Под плановым контролем понимается, например, проведение рейдов по коммерческим организациям с целью выявления фактов вымогательства и покровительства со стороны сотрудников милиции, а также изучение источников доходов сотрудников, приобретающих дорогостоящие товары. Подобные проверки осуществляются силами подразделений собственной безопасности.

В настоящее время особенностью деятельности российского милиционера является следующее. С одной стороны, с ростом преступности, увеличением числа межнациональных конфликтов значительно возросли нагрузки на личный состав органов внутренних дел, увеличился риск для жизни и здоровья сотрудников. С другой стороны, разрушены многие традиционные механизмы социальной защиты кадров и стимулирования творческого квалифицированного труда работников. Эти обстоятельства негативно влияют на морально-психологический климат в коллективах органов внутренних дел, провоцируют скрытый коллективный протест и приводят к значительному оттоку квалифицированных кадров.

Учитывая вышеизложенное можно предложить некоторые меры по профилактике и предупреждению фактов правонарушений сотрудниками органов внутренних дел.

К ним относятся:

- усиление роли руководства и контроля со стороны государственных органов Российской Федерации и ее субъектов;
- повышение социального престижа органов внутренних дел;
- должная правовая защищенность сотрудников органов внутренних дел;
- усиление роли прокурорского надзора, контроля судов;
- увеличение контроля общественности, в виде поступающих в различные органы жалоб граждан на действия личного состава;
- использование возможностей различных органов и учреждений в воспитании и обучении личного состава органов внутренних дел (чтение лекций, проведение бесед и конференций, культурно-массовых, спортивных мероприятий и др.);
- использование средств массовой информации, политической, юридической и другой научной литературы;
- связь с учреждениями культуры – библиотеками, театрами, музеями и проч. (обсуждение книг, организация коллективных посещений и т. д.);
- использование материалов об общественном мнении (организация анкетирования населения, использование его результатов в воспитательной работе и профессиональном обучении сотрудников органов внутренних дел);
- использование достижений науки (в том числе общественно-политических, юридических, управленческих наук, психологии, педагогики и др. в организаторской деятельности, обучении и воспитании личного состава и т. д.);
- учет влияния на сотрудников малых социальных групп (знание обстановки в семье, в быту и т. д.).
- использование статистических данных и другой информации различных учреждений и организаций в целях выявления нарушений законности и дисциплины личного состава, например, для организации сверок полноты учета и регистрации информации о преступлениях и проч.

## Заключение

В данном диссертационном исследовании представлена теоретико-правовая характеристика законности, рассмотрены проблемы обеспечения законности в деятельности органов предварительного расследования.

В настоящее время существуют различные взгляды ученых-правоведов на понятие и содержание законности. Анализ различных точек зрения не дает основания противопоставлять одно определение другому, так как все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления.

Автор разделяет мнение, что наиболее полное определение законности можно получить на основе интеграции различных точек зрения. В самом общем понимании законность можно определить как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения законов государством, его органами, должностными лицами и другими субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями.

Большинство юристов в настоящее время признают сложный характер законности. Ученые пытаются исследовать не только отдельные ее черты и особенности, но и соотнести законность с другими социальными категориями: нормами права, общественной дисциплиной, демократией, правами и свободами человека и гражданина, правопорядком, правосознанием, правовой культурой и т.д. В работе отмечается тесная взаимосвязь законности с обозначенными категориями.

В юридической литературе реальность, обеспеченность законности традиционно рассматривается как результат воздействия гарантий (факторов) законности.

Для обеспечения законности в государстве необходимо использование всего комплекса существующих гарантий законности: экономических, социально-политических, идеологических, юридических, организационных.

Состояние законности, по мнению автора, определяется системой факторов – среди них наиболее существенную роль играют экономические, т.е. материальные средства и условия, обеспечивающие реализацию всех других факторов. Среди них можно выделить те, которые оказывают влияние и являются гарантиями законности. Негативные факторы выступают как причины нарушений.

Деятельность по укреплению законности требует учета всех факторов (правовых и неправовых, положительных и отрицательных). Лишь это может обеспечить установление твердого правопорядка, устойчивости и стабильности в общественной жизни, делает реальным права и свободы граждан.

Законность в деятельности правоохранительных органов стала важнейшим социальным фактором, обеспечивающим стабильность режима законности и правопорядка в стране.

От состояния законности в деятельности органов внутренних дел, таким образом, во многом зависит состояние общественного порядка в стране, обеспечение прав и свобод граждан, создание обстановки, при которой каждый человек уверен в том, что его жизнь и здоровье, честь и достоинство, его имущество и права надежно защищены государством.

Главным условием эффективности работы по укреплению законности является участие в ней всех сотрудников, пониманием ими важности этой работы, своей личной ответственности за ее состояние.

Важно осознание каждым работником следующих положений: от состояния законности в решающей степени зависят качество и эффективность служебной деятельности; любые меры по укреплению законности положительно влияют на организацию работы и наоборот; наиболее эффективно вопросы укрепления законности могут решаться не «сверху», а в низовых звеньях органов внутренних дел, поскольку только там можно реально учесть все конкретные условия, все позитивные и негативные воздействия. Каждый работник органов внутренних дел может внести свой вклад в решение этого важного как для органов внутренних дел, так для государства и общества в целом, вопроса.

В работе уделяется особое внимание мерам по профилактике и предупреждению фактов правонарушений сотрудниками органов внутренних дел.

К ним относятся:

-создание системы материального и морального стимулирования деятельности работников правоохранительных органов;

-усиление роли руководства и контроля со стороны государственных органов Российской Федерации и ее субъектов;

-повышение социального престижа органов внутренних дел; должная правовая защищенность сотрудников органов внутренних дел;

-усиление роли прокурорского надзора, контроля судов;

-повышение образовательного, культурного и профессионального уровня подготовки кадров;

- разработка государственной программы по борьбе с преступлениями и коррупцией в правоохранительных органах;

- коренное совершенствование механизма отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел.

Важность исследованной проблемы, ее масштабы и многогранность определяют необходимость дальнейших исследований в этой сфере.

## ЛИТЕРАТУРА

### I. Официальные документы и нормативные акты.

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. –М. 1993.
2. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий [Текст] / Под общ. ред. В.В. Лазарева. –М. 2004. –257 с.
3. Закон РСФСР от 18 апреля 1991г. «О милиции» (с изменениями и дополнениями на 31 марта 1999 г.) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1666.
4. Закон Российской Федерации от 12 августа 1995г. «Об оперативно-розыскной деятельности» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.
5. Закон Российской Федерации от 31 июля 1995г. «Об основах государственной службы РФ» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 150.
6. Закон Российской Федерации от 6 февраля 1997г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 26. Ст. 2730.
7. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №29. Ст. 3509.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]// Российская газета. 2001. 22 декабря.
9. Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 года «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. 1993. 25 февраля.
10. Указ Президента РФ от 21 января 1997 года «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 30. Ст. 3605.
11. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 года «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Текст]// Российская газета. 2004. 25 июля.
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 года [Текст]// Международная жизнь. № 5. 2005. 25 апреля.
13. Положение о службе в органах внутренних дел от 23 декабря 1992 года [Текст] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

14. Присяга сотрудника органов внутренних дел [Текст]// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

15. Решение Коллегии Министерства внутренних дел России от 17 февраля 2006 года [Текст]// Щит и Меч. № 8 (1024). 2006. 23 февраля.

16. Обращение Министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск Министерства внутренних дел от 23 августа 2005 года [Текст]// Щит и Меч. № 8 (1024). 2005. 25 августа.

17. Верховному Совету Российской Федерации. О Состоянии конституционной законности в Российской Федерации [Текст]// Российская газета. 1993. 11 марта.

## **II. Монографии, учебники, учебные пособия.**

18. Аграновская Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности. [Текст] / Аграновская Е.В. – М.: Юридическая литература. 1988. – 72 с.

19. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. [Текст] / Алексеев С.С. – М.: Статут. 1999. – 193 с.

20. Анохин Ю.В. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по укреплению законности и обеспечению прав граждан: Учеб. пособие. [Текст] / Анохин Ю.В. – Барнаул. 2003. – 52 с.

21. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). [Текст] / Афанасьев В.Г. - М.: Политиздат. 1978. – 392 с.

22. Бабаев С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: Монография. [Текст] / Бабаев С.Н. – М. 2005. – 208 с.

23. Бабаев В.К. Теория государства и права. [Текст] / Бабаев В.К. – М.: Юристъ. 1999. – 592 с.

24. Баранов П.П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава органов внутренних дел: Учеб. пособие. [Текст] / Баранов П.П. – Ростов-на – Дону. 1997. – 167 с.

25. Безденежных В.М. Обеспечение законности в административной деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособие. [Текст] / Безденежных В.М. – М.: Институт МВД РФ. 1998. -38 с.

26. Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов: Учеб. пособие. [Текст] / Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. – М.: Щит – М. 2004. -269 с.

27. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. [Текст] / Боннер А.Т. – М.: Рос. Право. 1992. – 319 с.

28. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). [Текст] / Братусь С.Н. - М.: Юридическая литература, 1976. – 215 с.
29. Бородин С.В. Правоохранительные органы Российской Федерации. [Текст] / Бородин С.В. – М: Спарк. 1999. – 360 с.
30. Будило И.В., Кузнецова Л.В. Профессиональная подготовка кадров: основные требования к управлению учебным процессом в образовательных учреждениях МВД РФ: Учеб. пособие. [Текст] / Будило И.В. –Москва-Барнаул. 2003. – 103 с.
31. Васильев А.М. Правовые категории (Методологические аспекты разработки системы категорий права). [Текст] / Васильев А.М. –М. 1994. -236 с.
32. Веденкин П.П. Обеспечение законности в деятельности милиции. [Текст] / Веденкин П.П. – Челябинск: Изд. Челябинского юридического института. 1997. - 47 с.
33. Вопленко Н.Н. Правосознание и правовая культура. [Текст] / Вопленко Н.Н. –Волгоград. 2000. – 87 с.
34. Гранат Н.Л., Афанасьев В.С., Бутылин В.Н. Обеспечение законности в деятельности горрайорганов внутренних дел. [Текст]. –М. 1990. – 67 с.
35. Дулов А.В. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной работы с сотрудниками по укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел. [Текст] / Дулов А.В. –М.: ИМЦ ГУК МВД России. 2004. -184 с.
36. Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности. [Текст] / Ефремов А.Ф. –Самара. 1999. – 175 с.
37. Зиновьева М.Ю. Понятие гарантий законности и их виды // Вопросы теории государства и права. [Текст] / Зиновьева М.Ю. Вып. 1 (10). –Саратов. 1998. - 150 с.
38. Игошев К.Е., Шмаров И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля). [Текст] / Игошев К.Е., Шмаров И.В. –М. 1980. – 110 с.
39. Карташов Н.Н. Нормативно-правовая основа Российской милиции. [Текст] / Карташов Н.Н. –Н.Новгород: Зерцало. 1993. – 120 с.
40. Керимов Д.А. Обеспечение законности в СССР. [Текст] / Керимов Д.А. – М.: Госюриздат. 1965. -147 с.
41. Кикоть В.Я. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел: Научно-практич. пособие. [Текст] / Кикоть В.Я. –М.: ВНИИ МВД РФ. 2001. – 120 с.
42. Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский закон о милиции. [Текст]. –М.: Юрид. литература. 1992. – 65 с.
43. Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. –М.: Право. 1997. – 368 с.

44. Лазарев В.В., Попов Л.Л. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка. [Текст] / Лазарев В.В., Попов Л.Л. –М.:Академия СССР. 1985. – 63 с.
45. Лойт Х.Х., Шамаров В.М. Основы воспитательной работы в органах внутренних дел: Пособие. [Текст] / Лойт Х.Х., Шмаров В.М. –М. УВР ГУК и КП МВД России, Академия управления МВД России. 2000. -128 с.
46. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. [Текст] / Лукашева Е.А. –М.: Юридическая литература. 1973. – 344 с.
47. Малеин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. [Текст] / Малеин Н.С. – М. 1995. – 32 с.
48. Мониторинг общественного мнения о деятельности милиции: Материалы «Круглого стола» 26 сентября 2003 г. [Текст]. –М. 2004. – 93 с.
49. Недбайло П.Е. Укрепление социалистической законности путем совершенствования юридических гарантий правильного применения правовых норм. [Текст] / Недбайло П.Е. –Киев. 1970. – 60 с.
50. Нормативные материалы по организации работы с личным составом органов внутренних дел: Сборник. [Текст]. –М.: ИМЦ ГУК МВД России. 2002. – 160 с.
51. Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. В.П. Сальникова. [Текст]. –М.: ИМЦ ГУК МВД РФ. 2002. – 260 с.
52. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. [Текст] / Ростовщиков И.В.– Волгоград. 1997. – 192 с.
53. Роша А.Н. Стимулирование служебной деятельности работника милиции: Учеб. пособие. [Текст] / Роша А.Н. – М.: Академия МВД СССР. 1991. – 88с.
54. Синюкова Т.В. Законность, правопорядок, дисциплина [Текст] // Курс лекций по теории государства и права. Ч.2. –Саратов. 1993. – 130 с.
55. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. [Текст] / Соловей Ю.П. –Омск.: ВШМ МВД РФ. 1993. – 504 с.
56. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2005 год: Сборник аналитических и информационных материалов. [Текст]. –М.: ЦОКР МВД России. 2005. – 82 с.
57. Шохин А.Н. Дифференциация или уравниловка // Социальные ориентиры обновления: Общество и человек. [Текст] / Шохин А.Н. –М. 1990. – 450 с.

### III. Статьи, лекции, диссертации, авторефераты.

58. Алиуллов Р.Р. Принципы социального управления в организации деятельности органов внутренних дел [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 1996.
59. Анохин Ю. В. Обеспечение безопасности, прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов внутренних дел [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 1999.
60. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики [Текст]: Дис. ... д-ра юрид. наук. –М. 1993.
61. Ашихмин М.А. К вопросу обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел [Текст] / Ашихмин М.А. // Вестник Барнаульского юридического института МВД РФ. –Барнаул. 2000. № 2.
62. Баранов П.П., Витрук Н.В. Правосознание работников милиции: мифы, деформация, стереотипы [Текст] / Баранов П.П., Витрук Н.В. // Право и жизнь. 1992. №1.
63. Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении [Текст] / Бахрах Д.Н. // Правоведение. 1992. № 3.
64. Биктасов О.К. Справедливость и законность в деятельности органов внутренних дел: теоретические проблемы [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб. 1994.
65. Бондарев А.А. Профессиональное правосознание государственных и муниципальных служащих [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. –М. 2000.
66. Бондаренко М.В. Правовая культура и правомерное поведение в современном российском обществе [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. –М. 2002.
67. Борисова С.Е. Профессиональная деформация сотрудников милиции и ее личностные детерминанты [Текст]: Дис. ... канд. псих. наук. –М. 1998.
68. Борисов В.В. Советская социалистическая законность и ее гарантии [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 1961.
69. Бырдин Е.Н. Правовое равенство граждан и его обеспечение в Российском государстве [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 2002.
70. Вопленко Н.Н. Практические проблемы реализации принципов законности в российском государстве [Текст]: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. –Саратов. 2001.
71. Гончаренко В.Д. Право человека на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания: теоретико-правовые аспекты [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –Волгоград. 1999.

72. Гранат Н.Л. Правовые и нравственно-психологические основы обеспечения законности на предварительном следствии [Текст]: Дис. ... д-ра юрид. наук. –М. 1992.
73. Гранат Н.Л. Правосознание и правовая культура [Текст] / Гранат Н.Л. // Юрист. 1998. № 11/12.
74. Гуцериев Х.С. Законность и профилактика правонарушений: теоретико-правовой анализ [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. –СПб. 1998.
75. Ефремова Г., Андрианов М. Российское общество: мнение о прокуратуре и законности [Текст] / Ефремова Г., Андрианов М. // Законность. 2001. № 9.
76. Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 1999.
77. Журкин А. Гримасы коррупции [Текст] / Журкин А. // Милиция. 1999. № 10.
78. Зиновьева М.Ю. Социально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства [Текст]: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. –М. 1999.
79. Клочков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор: Сб. науч. трудов. [Текст] / Клочков В.В. – М. 1994.
80. Колодкин Л.М. Правовое регулирование работы с кадрами органов внутренних дел [Текст] / Колодкин Л.М. // Правоведение. 1983. № 1.
81. Королева М.В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности [Текст] / Королева М.В. // Коррупция и борьба с ней. –М. 2000.
82. Куманеев В.В. Правонарушения сотрудников органов внутренних дел современной России [Текст]: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –Н. Новгород. 2000.
83. Нефедова И.И. Подготовка сотрудников органов внутренних дел к обеспечению законности [Текст] / Нефедова И.И. // Государство и право. 2000. №.7.
84. Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –СПб. 1997.
85. Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М. 1998.
86. Рыбак С.В. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод гражданина [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –Ростов-на-Дону. 1999.

87. Сауляк О.П. Законность в правоприменительной деятельности [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. –М. 2001.

88. Скоромников К.С. Существующая система учета преступлений и раскрытия их нуждается в кардинальной реформе [Текст] / Скоромников К.С. // Государство и право. 2000. № 1.

89. Числов А.И. Профессиональная деятельность сотрудника милиции [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –СПб. 1999.

90. Шамаров В.М. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел: основные направления воспитательной работы по их укреплению: Лекция. –М.: Академия МВД России. 1997. -51 с.

**Учебное пособие**

**Пашкова Наталия Владимировна**

**Обеспечение законности в деятельности органов предварительного  
расследования**

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 0440 от 22.12.06 г.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ г. Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Усл.изд.л. - \_\_\_\_\_. Тираж \_\_\_\_\_. Заказ № \_\_\_\_\_.

Орловский юридический институт МВД России.  
302027, Орел, Игнатова, 2.