

**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Белгородский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»**

Н.А. Рязанова

**ФАКТОРЫ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
2014**

УДК
ББК 67.401.133
Р 99

Р 99 *Рязанова, Н. А.*

Факторы и средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел : научно-практическое пособие / Н. А. Рязанова. – Белгород : Бел ЮИ МВД России, 2014. – 60 с.

ISBN 978-5-91776-022-6

Рецензенты:

Лановая Г.М., кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России);

Чувальникова А.С., следователь отдела по расследованию преступлений на обслуживаемой территории (УМВД России по г. Туле) СУ УМВД России по г. Туле, кандидат юридических наук.

Учебное пособие содержит анализ наиболее значимых условий правомерной деятельности правоохранителей, на основе которого осуществляется отбор эффективных юридических и иных правовых инструментов, способствующих ее обеспечению.

Для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, практических работников органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-022-6

© РИО Белгородского юридического
института МВД России, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
§ 1. Правомерность как результат влияния системы факторов на деятельность сотрудников ОВД.....	5
§ 2. Юридические средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.....	19
§ 3. Профессиональное правосознание как условие правомерной деятельности сотрудников ОВД.....	34
Заключение.....	49
Контрольные вопросы	51
Список использованной литературы.....	53

ВВЕДЕНИЕ

Провозглашение высшей ценности прав и свобод человека, конституционное закрепление обязанности государства их признавать, соблюдать и защищать предполагают не только возрастание роли правоохранительных органов в механизме государства, но и повышение значимости правомерности осуществляемой ими деятельности. Вместе с тем задачи, связанные с ее обеспечением, на практике, к сожалению, решаются не всегда эффективно. Не всегда должное исполнение возложенных на органы внутренних дел задач, наличие случаев игнорирования сотрудниками интересов граждан вызывают острую и болезненную реакцию со стороны общества, формируют неверие людей в способность правоохранительной системы в полной мере реализовать свое предназначение важнейшего инструмента защиты прав и законных интересов граждан.

Проведенная внеочередная аттестация принесла определенные позитивные результаты в решении ряда актуальных для системы органов внутренних дел задач, однако не оправдала всех возлагаемых на нее ожиданий, связанных с обеспечением правомерности деятельности сотрудников. В этой связи обозначенная проблема не просто сохранила свою актуальность, ее решение в современных условиях приобрело особую значимость.

Недостаточная эффективность мер, предпринимаемых с целью обеспечения правомерности деятельности сотрудников как условия эффективного функционирования системы ОВД в целом, в значительной мере обуславливается отсутствием надежной теоретической основы для решения актуальных практических задач.

В учебном пособии определены средства и способы оптимизации системы обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, в том числе уточнены условия результативного воздействия на правосознание сотрудников.

Научно-практические рекомендации, содержащиеся в пособии, могут стать основой совершенствования системы обеспечения правомерности в деятельности сотрудников ОВД.

§ 1. ПРАВОМЕРНОСТЬ КАК РЕЗУЛЬТАТ ВЛИЯНИЯ СИСТЕМЫ ФАКТОРОВ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ОВД

Правомерность деятельности сотрудников органов внутренних дел в значительной мере обуславливается действием совокупности правовых, социальных, политических и иных факторов, влияющих на содержание, характер и направленность поведения сотрудников ОВД. В этой связи учет факторов, действие которых создает благоприятствующую правомерному поведению сотрудников ОВД среду, является важным условием выработки эффективных мер совершенствования профессиональной деятельности.

Приступая к анализу заявленной в данном параграфе проблематики, считаем необходимым уточнить ряд моментов, характеризующих нашу исследовательскую позицию, на которую мы будем ориентироваться при рассмотрении факторов обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Прежде всего, несмотря на очевидный соблазн свести проблему обеспечения правомерности к проблеме обеспечения законности, что делало бы возможным использование инструментария, образующего систему гарантий последней в обеспечении правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел, полагаем целесообразным сразу оговорить, что указанные проблемы не совпадают. Проблема обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД требует иных, нежели гарантии законности, способов и методов решения. Из сказанного вполне закономерно вытекает то, что теоретические позиции, относящиеся к вопросам обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, которые, как правило, не предусматривают необходимости разграничения гарантий законности и средств обеспечения правомерности, нуждаются в пересмотре.

Наряду с этим также необходимо отметить, что сложность и многогранность обозначенной проблемы, обусловленная разнообразием, разновекторностью и динамичностью факторов обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, делает возможным ее решение только посредством применения комплексного подхода к исследованию.

Определим, каково содержание понятия «факторы обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД».

Если обращаться к этимологии понятия «фактор», то его корни мы находим в латинском языке, и он имеет значение «делающий, производящий, творец чего-нибудь».

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой под фактором понимается момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении¹.

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка // <http://www.ozhegov.org/words/37949.shtml>

Авторы Большого энциклопедического словаря предлагают понимание фактора как причины, движущей силы какого-либо процесса, явления, определяющей его характер или отдельные его черты¹. Аналогичные интерпретации содержания рассматриваемого понятия можно найти у Т.Ф. Ефремовой², Д.Н. Ушакова³, в Словаре иностранных слов⁴.

Таким образом, **факторы** – это те доминантные условия, в которых происходит формирование, функционирование, эволюция того или иного явления, в большей или меньшей степени определяющие его (явления) характерные черты; причем факторы – это условия, в реальности существующие, относящиеся к сфере действительного.

Исходя из сказанного выше, факторами обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел выступают те условия, которые определяют правомерную направленность поведения сотрудников ОВД, а также характер такого поведения, его особенные черты.

Многообразие факторов, влияющих на поведение сотрудников ОВД, определяет необходимость их классификации.

Наиболее значимым в контексте проводимого исследования нам представляется различие факторов воздействия и факторов иного влияния (фоновых факторов) как условий, которые создают специфическую среду, в которой осуществляется профессиональная деятельность сотрудников ОВД.

Факторы воздействия связаны с применением специфических средств, которые направлены на оптимизацию правоприменительной деятельности ОВД, в том числе непосредственно – на создание условий, благоприятствующих реализации сотрудниками нравственно-правовых требований общества.

Факторы влияния (фоновые факторы) могут быть объединены в две группы. Первая группа представлена неспецифическими факторами. Это те условия профессиональной деятельности сотрудников ОВД, которые носят фоновый для нее характер. К данной группе относятся экономические (материальные), социальные, политические условия. Вторую группу образуют специфические факторы. Их особенность в сравнении с первыми состоит в том, что будучи условиями, которые носят фоновый характер, они вместе с тем имеют выраженную связь с профессиональной деятельностью сотрудников ОВД и в поэтому в большей мере влияют на характер поведенческой активности. Данные условия в наибольшей степени приближены к мотивационно-деятельностной сфере сотрудников, и их необходимо обязательно учитывать при формировании среды, обеспечивающей правомерность деятельности правоохранителей.

¹ Большой энциклопедический словарь // http://slovoonline.ru/slovar_ctc/b-4/id-64480/faktor.html

² Ефремова Т.В. Новый словарь русского языка // http://slovoonline.ru/slovar_efremova/b-4/id-113833/faktor.html

³ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка // http://slovoonline.ru/slovar_ushakov/b-4/id-82038/faktor.html

⁴ Словарь иностранных слов // http://slovoonline.ru/slovar_inostran/b-4/id-13829/faktor.html

В зависимости от их природы факторы правомерности деятельности сотрудников ОВД можно подразделить на две группы: правовые и неправовые.

Говоря о правовых факторах, следует их рассматривать как совокупность объективно складывающихся, а также специально создаваемых при помощи правовых средств условий, способствующих обеспечению правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Неправовые факторы – это реальные социально-экономические, политические и иные условия существования государственно-организованного социума, составляющие среду, оказывающую влияние на правомерное поведение сотрудников ОВД.

Правовые факторы в большинстве своем носят характер факторов воздействия либо являются специфическими факторами влияния. Неправовые факторы возникают либо объективно, либо в связи с реализацией мероприятий, в которых цель обеспечения правомерности деятельности сотрудника не ставится или не рассматривается в качестве специфической. Поэтому с точки зрения оказываемого ими на правомерную деятельность сотрудников ОВД влияния они всегда носят фоновый характер, причем являются неспецифическими.

Кроме предложенной классификации, факторы, так или иначе, непосредственно или опосредованно влияющие на становление и воспроизводство правомерности, можно разделить на объективные и субъективные. Устоявшиеся теоретические представления о взаимосвязи и характере объективных и субъективных факторов известны: объективные факторы носят более общий характер, возникают и существуют независимо от воли и сознания человека, а субъективные факторы порождаются самим человеком, зависят от него.

Факторы обеспечения правомерной деятельности характеризуются также различной степенью влияния на поведение сотрудников ОВД. Можно выделить факторы общего характера, «удаленные» от сотрудника, и потому поддающиеся воздействию только на уровне массовой общественной практики. Такие факторы могут не изменяться в течение значительных промежутков времени. Персонифицированные факторы, в отличие от факторов общего характера, определяют поведение конкретного сотрудника ОВД непосредственно; они не требуют мероприятий, направленных на изменение существующей общественной практики, групповых (корпоративных) отношений.

Факторы общего характера в основном являются фоновыми. Неправомерность поведения как следствие действия этих факторов лишь до известной степени находятся в поле ответственности сотрудника, и она может вменяться ему в вину лишь в моральном смысле. Персонифицированные факторы всегда являются факторами воздействия. Неправомерность поведения как следствие действия этих факторов, в принципе, полностью находится в поле ответственности сотрудника и может вменяться ему в вину в юридическом смысле¹.

Роль общих и персонифицированных факторов в характеристике содержания и направленности поведения сотрудника ОВД может быть различной.

¹ Анохин С.А. Правовые качества личности в системе условий правомерного поведения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 74-75.

Если в центре внимания находится линия действий, объединенная определенными целями, ценностями, установками, последовательность поступков сотрудника, т.е. его поведение, тогда решающими факторами в обусловленности правомерности поведения оказываются более общие, закономерные, постоянные условия и причины. Если обратиться к характеристике обусловленности поведения с точки зрения конкретных составляющих его действий, то наиболее влиятельными факторами окажутся персонифицированные, даже если они являются непостоянными, даже случайными, ситуативными. Если говорить о правомерном поведении в целом как относительно длительной линии правовой жизни сотрудника, то значимую роль в ее обусловливании будут играть как факторы общего характера, так и персонифицированные факторы, представленные наиболее устойчивыми характеристиками самой личности правоохранителя.

Остановимся на характеристике отдельных факторов и анализе механизмов их влияния на правомерность деятельности сотрудника ОВД.

Говоря о факторах воздействия, необходимо вести речь о средствах, целенаправленно используемых для совершенствования деятельности сотрудников органов внутренних дел, создания условий, способствующих правомерному поведению сотрудников. При этом особый интерес для нас имеют те факторы воздействия, которые по своему характеру являются правовыми.

Полагаем возможным различить собственно юридические и неюридические факторы правового воздействия.

Возникновение юридических факторов связано с официальным, государственно-властным применением средств (мер), организующих и направляющих правомерность поведения сотрудников ОВД, очерчивающих границы их деятельности. Во-первых, это система нормативных требований, выраженных в системе нормативных правовых актов, задающих модели поведения и тем самым определяющих критерии его оценки с точки зрения правомерного и неправомерного. Во-вторых, это организационно-правовые средства, и прежде всего – процедуры, которые призваны обеспечить правомерность (а в данном контексте одновременно и законность) деятельности сотрудников ОВД.

Неюридические правовые факторы относятся, прежде всего, к духовной стороне правовой действительности, и их можно обозначить как нравственно-правовые факторы. Это, например, высокий уровень взаимной ответственности сотрудников ОВД и членов общества; интенсивность обмена символами одобрения или престижа как основа взаимодействия гражданского общества и ОВД; неюридические правовые нормы (нормативно-правовые требования); реакция общества на их соблюдение и несоблюдение¹.

С учетом того, что факторам, влияющим на поведение сотрудников (фоновым факторам), в специальной литературе не уделяется должного внимания,

¹ Поскольку вопрос о содержании юридических и неюридических средств, при помощи которых могут быть созданы правовые условия, способствующие обеспечению правомерной деятельности сотрудников ОВД, требует самостоятельного теоретического анализа, полагаем посвятить ему второй и третий параграфы второй главы настоящего исследования.

а механизм их влияния на правомерность деятельности ОВД на сегодняшний день является малоизученным, полагаем необходимым рассмотреть такие факторы подробно.

К числу таких факторов прежде всего могут быть отнесены:

- экономические условия, определяющие материальные условия и обстоятельства жизни сотрудников;
- политические условия, в том числе – содержание государственной политики, направленной на поддержку и признание важности данного вида правоохранительной деятельности, закрепление ее престижа и создание эффективных механизмов защищенности тех, кто проходит службу в органах правоохраны;
- культурные условия, связанные прежде всего со спецификой национального менталитета;
- идеологические условия, и прежде всего – характер и содержание правовой идеологии;
- морально-психологический климат, в котором сотрудники ОВД осуществляют свою профессиональную деятельность, определяемый прежде всего ценностными установками общества;
- условия информационной среды как то общественное интеллектуально-духовное поле, в рамках которого функционируют элементы правоохранительной системы.

Экономические факторы, определяющие материальные условия и обстоятельства жизни сотрудников, являются факторами наиболее общего характера. Экономические факторы по механизму своего влияния на поведение сотрудников могут быть как специфическими (уровень материального обеспечения сотрудников, условия проживания и т.п.) и неспецифическими (общее состояние экономики, уровень благосостояния общества и т.д.).

Неизбежное влияние на деятельность сотрудников ОВД оказывает общее состояние экономики и благосостояния общества. При этом в обществе благополучном и отлаженном с правовой точки зрения связь между этими факторами и правомерным поведением правоохранителей прямая. В обществе неблагополучном и не отлаженном в правовом смысле связь далеко не столь определенная: неспецифические экономические факторы могут оказывать на поведение сотрудников ОВД как существенное, так и не существенное влияние.

Экономические условия жизни в целом являются одинаковыми для всех членов конкретного общества как общий фон их жизнедеятельности. Характеризуя не отдельные социальные корпорации, а общество в целом, они являются неким ориентиром при определении желаемого уровня материального благополучия и для сотрудников ОВД.

Разумеется, конкретные материальные условия жизни у людей неодинаковые. Для одних членов общества они являются благоприятными, поскольку позволяют иметь высокий уровень материальной обеспеченности, выгодные условия проживания, климата и иных заданных обществу условий, а для других – нет. Но, тем не менее, степень экономической стабильности, уровень

достоинства жизни могут рассматриваться как факторы влияния на правомерность поведения сотрудников ОВД (если, конечно, поведение по его характеру рассматривать как адекватное отражение объективных условий).

Неблагоприятные материальные условия жизни сотрудников, общий недостаточный уровень материальной обеспеченности, нередко – плохие условия проживания и т.п. в целом с большой вероятностью негативно влияют на их поведение с точки зрения его правомерности. Однако между указанными факторами и непосредственным поведением сотрудников ОВД столько опосредующих звеньев (например, те же личностные качества сотрудника, его убежденность в необходимости добросовестного исполнения обязанностей в силу замещения определенной профессионально-должностной позиции, эффективная система контроля деятельности сотрудника, позиция коллектива), что в общем можно утверждать, что с высокой степенью однозначности они не действуют. Справедливость сделанного суждения подтверждается тем, что наиболее широко распространенные виды противоправного поведения, характерные для сотрудников ОВД, – злоупотребления полномочиями, коррупция, иные должностные преступления – подпитываются вовсе не нищетой правоохранителей, не их экономической незащищенностью.

Существенно корректирует влияние факторов предыдущей группы сложившаяся социальная политика, состояние и направленность социального обеспечения сотрудников ОВД. Они не находятся в однозначной зависимости от уровня благосостояния и материальных условий жизни общества, и даже при невысоких величинах этого благосостояния социальная политика может весьма благоприятно повлиять на правомерность деятельности сотрудников ОВД. Это определяется тем, что государственная забота о сотрудниках ОВД выступает показателем признания значимости правоохранительной деятельности, социальной ценности реализуемых ими функций, что становится существенным идеологическим моментом, обеспечивающим изменение отношения к сотрудникам ОВД и их деятельности со стороны общества.

Поскольку сотрудник действует от лица государства, то, как государство относится к сотруднику ОВД в социальном плане, является неким показателем, который влияет на отношение сотрудника к исполнению своих обязанностей. То есть, если государство является слабым и не защищает сотрудников, не обеспечивает им социальную поддержку, то это становится фактором, негативно влияющим на сотрудников, не способствующим их правомерному поведению.

Характер отношения государства к правоохранительной системе определяет во многом и отношение общества к представителю соответствующего элемента государственного аппарата. Показателем уважительного отношения со стороны государства являются социальные гарантии, льготы, поддержка на идеологическом уровне, наличие развитой системы юридических инструментов защиты сотрудника ОВД.

В условиях реформирования МВД России именно социальной составляющей статуса сотрудника ОВД придается повышенное значение. Введенный

в действие с 1 января 2012 года Федеральный закон Российской Федерации «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» закрепил систему социальных преференций сотрудникам ОВД, которые призваны обеспечить высокий уровень социальной комфортности, поднять престиж службы. Высокий уровень социальных гарантий определяет интерес в сохранении должностной позиции в органах внутренних дел, которая должна определяться в том числе и правомерностью в оперативно-служебной деятельности. Это, в свою очередь, является предпосылкой для формирования стабильного кадрового ядра, повышения уровня профессиональной компетентности, а, в конечном итоге, может оказать опосредованное позитивное влияние на обеспечение правомерности в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Можно сказать, что влияние этой группы факторов на правомерность деятельности сотрудников ОВД является более однозначным¹. Однако для того, чтобы оказываемое влияние было существенным, социальные гарантии должны не только декларироваться, но и реализовываться.

Фоновый характер также носит группа факторов, отражающих степень либеральности властных отношений, демократичности общественных отношений, причем начиная с отношений политических и заканчивая повседневным общением сотрудников. Когда в своем поведении сотрудник ОВД более свободен, он неизбежно более ответственен в своем отношении к общественным требованиям, более ответственно относится к реализации значимых для общества функций, более склонен к солидарности. Это то, что можно назвать благоприятствующей правомерному поведению атмосферой в обществе. В целом благоприятное влияние такой атмосферы является более существенным в периоды стабильной общественной жизни, когда отсутствует необходимость глубокого реформирования общественных отношений, решения возникающих социальных, политических и экономических проблем кардинальным образом.

Очевидно, что стабильность общественной жизни оказывает существенное позитивное воздействие и на правосознание, способствует правомерности поведения правоохранителей.

Объективным неспецифическим фактором общего, фонового плана является конкретно-исторический тип государства, особенности организации государственной власти. В частности, представляется, что правовое государство, функционирующее во взаимосвязи с развитым гражданским обществом и потому не воспринимаемое как отчужденная от интересов людей политическая сила, является благоприятствующим фоном для правомерного поведения сотрудников ОВД как поведения полезного, целесообразного, безусловно одобряемого и реально поддерживаемого.

Если государство функционирует как правовое, то и правомерная деятельность сотрудников органов внутренних дел будет согласована с нравственно-правовыми ожиданиями членов государственно-организованного социального сообщества. И напротив, государство авторитарного типа, в котором властные

¹ Анохин С.А. Указ. соч. С. 77.

структуры обладают способностью к самодостаточному существованию, а общество находится в безоговорочном подчинении ему, хотя и может достаточно эффективно обеспечить соответствие поведения общезначимым требованиям в случае их официального признания, не может гарантировать именно правомерного поведения. В рассматриваемом случае должное поведение оказывается следствием вынужденной законопослушности, и это лишает его свойства правомерности.

В правовом обществе и правовом государстве в идеале именно правомерность поведения сотрудников ОВД является наиболее оптимальным, оправданным, а потому поддерживаемым не только юридическими, но и разнообразными неюридическими средствами (государственной информационной политикой, идеологией, образованием и т.п.).

Произвольность, закрытость, усложненность, нецелесообразность государственной деятельности с точки зрения общественных задач, ее самодостаточность, неподконтрольность со стороны общества вызывают негативное отношение к ней со стороны граждан, подрывают веру и желание следовать государственным предписаниям, минимизируют сознание ответственности перед обществом. Зато такие условия организации деятельности государственного аппарата становятся предпосылкой формирования, а нередко также стимулом реализации антиобщественных установок сотрудников ОВД.

К числу факторов фонового характера следует обязательно отнести национальные черты правовой культуры. При этом важно учитывать, что данная культура, отражающая ментальность народа, не подвластна сколько-нибудь существенным историческим изменениям, даже если для ее изменения будут предприняты значительные усилия.

Как известно, идеологическая система советского периода истории России, призванная воспитывать и поддерживать высокий идейно-нравственный и политико-правовой уровень населения (акцентированно это проявлялось в организации воспитательно-пропагандистской работы среди сотрудников ОВД), действовала не одно десятилетие и, несмотря на определенный эффект, не смогла в должной мере закрепить изменения в базовых характеристиках массового правосознания.

Тесно связанным с предыдущим фактором является состояние общественной нравственности и вообще духовности в среде сотрудников ОВД. Многие исследователи российской культуры отмечают очевидное доминирование в ней нравственных компонентов¹. Это означает, что и политические, и экономические, и правовые понятия и отношения всегда скорректированы с соображениями морали, этическими установками. Если мы говорим о правомерном или неправомерном поведении не только в понятии, но обращаемся к конкрет-

¹ См., напр.: *Малахов В.П.* Философия права. – М., 2007; *Медушевская Н.Ф.* Интеллектуально-духовные корни современного российского права. – М., 2005; Она же. Духовные основания современного российского права. – М., 2008; *Медушевская Н.Ф., Уткин Г.Н.* Идея правды: сущность, содержание, роль в отечественной правовой культуре. – М., 2008; *Зыкова С.В.* Формы и элементы религиозности в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

ному содержанию поведения сотрудников ОВД и составляющих ее элементов, то адекватно представлять себе действительный смысл базовых стимулов и основных причин, побуждающих к правомерному или неправомерному поведению, невозможно, если нам не известны нравственные, духовные компоненты внутренней мотивации такого поведения, а они являются культурно обусловленными.

Если в рамках западной правовой культуры правомерное поведение обусловлено в основном формальными и конкретно-предметными стимулами, и характеристика поведения как правомерного вполне может быть исчерпана чисто юридическими критериями соответствия правовым предписаниям, то в рамках российской правовой культуры эти черты нередко отходят на второй план. С юридической точки зрения содержательные, духовные компоненты правомерного или неправомерного поведения не являются предметом регуляции. Но тем самым оказывается, что в рамках юридической постановки вопроса характеристика правомерного поведения россиянина является явно недостаточной. Это в полной мере относится и к характеристике правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Неопределенность духовных начал общества, размытость нравственных ориентиров – это то, что мы сегодня наблюдаем в России и должны оценить как существенный негативный фактор, воздействующий на правоохранителей и не способствующий правомерности их поведения.

Фактором, носящим фоновый характер, также является состояние, содержание и направленность правовой идеологии.

Правовая идеология как совокупность представлений и ценностных установок массового сознания является фактором, не специфически влияющим на правовое поведение сотрудников ОВД. Если же в качестве опосредующих ее влияние на правосознание сотрудников ОВД звеньев оказывается определенный комплекс регулирующих правоохранительную деятельность нормативных требований, ее выражающих, то она становится фактором специфическим, выступает важным средством мотивации правомерного поведения сотрудников ОВД.

Правовая идеология влияет на правосознание сотрудников ОВД, стимулирует их правомерное поведение, актуализируя правовое сознание и делая для него значимым следование идеалам, ценностям, установкам, свойствам массового сознания.

Правовая идеология сегодня предполагает создание баланса между интересами индивидов и их групп, представляемых гражданским обществом, и общими (общегосударственными) интересами, представляемыми государством. Этот баланс на идеологическом уровне отражается в диалектической взаимосвязи идей порядка и справедливости в системе правовой идеологии, что в целом оказывает позитивное влияние на деятельность сотрудников ОВД, способствует обеспечению ее правомерности.

Одним из важных специфических факторов, влияющих на правомерность деятельности сотрудников ОВД, является та информационная среда, в рамках

которой функционируют элементы правоохранительной системы. И прежде всего целесообразно акцентировать внимание на восприятии и отношении российских граждан к органам внутренних дел, их оценках и ожиданиях, проецируемых на деятельность ОВД как один из основных инструментов охраны и защиты прав и законных интересов людей. Возможность рассматривать мнения, оценки, ожидания в качестве информационной среды определяется тем, что сведения о них, их специфике становятся особым видом информации, которой оперирует сотрудник ОВД в осуществляемой им деятельности. Такая информация существенным образом влияет на выбор сотрудников средств и приемов решения конкретных задач, а также форм и методов его взаимодействия с гражданами.

Показательны результаты исследований по изучению общественного мнения, проведенные ОАО «ВЦИОМ» в 2011 году по заказу МВД России¹.

Значимым характеризующим признаком отношения граждан к ОВД является процент обратившихся в органы внутренних дел лиц, подвергшихся преступным посягательствам.

По данным ВЦИОМ, среди указанной выше категории граждан отказались от обращения в полицию 58,5%. При этом наиболее распространенной причиной отказа являются опасения, что процесс отнимет много времени и нервов (42%), а также неуверенность в получении помощи (38%). Кроме того, необходимо учитывать, что удовлетворенность мерами, принимаемыми полицией в связи с их обращениями, испытывают лишь около 40% из числа обратившихся. Это является еще одним примером негативного отношения к ОВД, отрицательно влияющего на правомерность деятельности сотрудников.

В числе наиболее эффективных институтов по защите интересов граждан от преступных посягательств ОВД, по мнению респондентов, оказалось на 4 месте (44%). Для сравнения: ФСБ – 48%, прокуратура – 47%, суд – 46%. Только 52% опрошенных указали, что склонны доверять полиции в обеспечении своей личной и имущественной безопасности, в то же время противоположной позиции придерживается около трети респондентов. Вместе с тем необходимо учитывать, что по данным международного исследования уровня доверия к правоохранительным органам доля доверяющих полиции в США составила 66%, в Германии – 75%, Италии – 71%, Испании – 59%, Франции – 55%².

Таким образом можно констатировать, что уровень доверия российских граждан к органам внутренних дел в целом сопоставим с аналогичными показателями в государствах с развитой политической системой. Как утверждают авторы исследования ВЦИОМ, в последние годы отношение российского населения к ОВД меняется в положительную сторону.

Среди причин недоверия полиции граждане чаще всего называют коррупцию, взяточничество (49% из числа недоверяющих), а также низкое качество отбора и недостаток профессионализма (по 37%).

¹ Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // *Профессионал*. 2012. № 1. С. 2-13.

² См.: *Агарков М.* Карательный орган // *Эксперт*. 2009. № 17-18 (656). С. 18-19.

В 2011 году 15% респондентов отметили нарушение прав граждан со стороны сотрудников полиции, и в основном это касалось таких служб, как ГИБДД и патрульно-постовая служба¹. При этом даже единичное наблюдение факта нарушения со стороны представителя какой-либо одной из служб ОВД существенно ухудшает мнение обо всей структуре полиции. Утрачивается положительное восприятие стража правопорядка, а накапливаемый негатив переносится на органы внутренних дел в целом. В этой связи важно отметить, что сама специфика российского правового сознания, присущие ему характеристики, в том числе нигилистичность, отсутствие установки на правомерное поведение, отсутствие уважительного и доверительного отношения к представителям власти обуславливают то, что в большинстве случаев предпочтение отдается неправомерным способам действия как в большей мере обеспечивающим возможность достижения собственного интереса².

Обозначенный информационно-духовный фон определяет не только отношение к органам внутренних дел, но и содержание требований, которые общество предъявляет органам правоохраны. В частности, респонденты наиболее важными задачами МВД России считают повышение качества отбора сотрудников полиции, борьбу с коррупцией в ОВД и профессиональную подготовку кадров.

Параллельно с этим формируются поведенческие установки граждан, на основании которых они выстраивают взаимоотношения с органами внутренних дел и которые также в определенной мере влияют на поведение сотрудников ОВД.

В частности, несмотря на достаточно высокий уровень недоверия к ОВД, порядка 88% опрошенных указали на необходимость оказывать помощь органам внутренних дел. Среди них 34% отметили, что помогать следует всегда, 32% – в большинстве случаев, и 22% полагают, что оказывать помощь полиции стоит только в некоторых случаях. Тех граждан, которые считают, что помогать ОВД в работе не следует, лишь 5%³.

Одновременно с этим следует задуматься над тем фактом, что только 59% опрошенных граждан уверены во встречной заинтересованности ОВД в помощи со стороны населения. Таким образом, можно констатировать, что существует выраженный дисбаланс в представлениях респондентов взаимоотношений граждан и полиции.

Существенным образом различаются и представляются гражданами в допустимых и целесообразных формах содействия органам охраны правопорядка. Так, около 80 % опрошенных признают приемлемой формой содействия информирование полиции о преступлении, готовы дать свидетельские показания. При этом к активным формам содействия (участие в охране общественного порядка, содействие задержанию преступника) склоняется около 50%. При

¹ См.: Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2012. № 1. С. 9.

² Бурканова О.А. Указ. соч. С. 99.

³ См.: Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2012. № 1. С. 11.

этом авторы исследования¹ отмечают, что по сравнению с 2010 г. заметно выросла готовность граждан принять участие в охране общественного порядка – с 34% до 53%. Это может являться определенным трендом в эволюции поведенческих установок граждан, их обеспокоенности состоянием существующего общественного порядка, в известной мере недоверием к эффективности правоохранительной системы, стремлением взять часть ответственности за защиту прав и законных интересов на себя.

В условиях открытого информационного общества важно обратить внимание еще на один фактор, влияющий на правомерность деятельности ОВД. Значительное, а в ряде случаев определяющее влияние на оценку деятельности сотрудников, а как следствие, и на обеспечение правомерности такой деятельности, оказывают средства массовой информации.

53% респондентов указали, что на их представления о работе ОВД более всего повлияли теле- и радиопередачи, еще 35% отметили публикации в печатной прессе. Показательно, что значительное число опрошенных – до 30% – составляет представления о деятельности ОВД, исходя из собственного опыта, 38% опрошенных основную информацию о деятельности ОВД получают из разговоров с друзьями, знакомыми, членами семьи, 19% пользуются случайными разговорами, слухами. Все большее значение в качестве источника информации о деятельности ОВД приобретает интернет².

В целом сегодня в средствах массовой информации циркулирует устойчивый образ сотрудника с негативными профессионально-нравственными качествами. Имеющиеся многочисленные примеры добросовестного, ответственного исполнения сотрудниками ОВД своих должностных обязанностей во внимание, как правило, не принимаются и широкого освещения в СМИ не получают. Информационная среда создает негативный эмоциональный фон восприятия правоохранительной деятельности, оценки ее эффективности, что, в свою очередь, негативно влияет на поведение сотрудников ОВД.

С учетом изложенного мы приходим к очевидному выводу о том, что роль СМИ в формировании информационно-интеллектуального фона деятельности ОВД резко возросла. СМИ (электронные и печатные) в современных условиях выступают мощнейшим средством манипулирования массовым сознанием, формирования общественного мнения. При этом, поскольку влияние СМИ на информационную среду, в которой формируется поведение сотрудников ОВД, в основном является негативным, необходимостью становится работа по информационному сопровождению деятельности правоохранительной системы, формированию положительного образа сотрудника ОВД в массовом сознании.

Таковы в общих чертах фоновые факторы, обуславливающие с той или иной силой правомерность сотрудников ОВД. Их анализ в целом свидетельствует о том, что, во-первых, по своей природе они являются неправовыми фак-

¹ Там же. С. 11.

² См.: Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Проффессионал. 2012. № 1. С. 11.

торами. Соответственно, для того, чтобы их устранить, недостаточно использования правовых средств – юридического нормирования, совершенствования правоприменительной практики, повышения уровня правосознания и правовой культуры и т.д.

Во-вторых, существенность влияния фоновых факторов на поведение сотрудников ОВД определяется их совокупным действием. Каждый сам по себе фактор недостаточно существен для того, чтобы обуславливать правомерный или неправомерный характер деятельности сотрудников ОВД. Однако, во взаимосвязи они аккумулируют свою действенность и в целом сегодня оказывают негативное влияние на деятельность сотрудников ОВД.

В-третьих, среди факторов имеются такие, устранить действие которых объективно невозможно (например, невозможно изменить правовой менталитет, обусловленные им установки, идеи и ценности массового сознания). В этой связи решение задач, связанных с обеспечением правомерности деятельности сотрудников ОВД, существенно затрудняется.

Подводя итог рассмотрению факторов обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, сформулируем выводы.

Во-первых, под факторами обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел следует понимать объективно возникающие и целенаправленно создаваемые условия, которые образуют среду, определяющую правомерный характер их поведения. К числу таких факторов следует относить и факторы воздействия как условия, непосредственно обеспечивающие оптимизацию правоприменительной деятельности, и факторы влияния (фондовые факторы) как условия, способствующие обеспечению правомерного поведения сотрудников ОВД.

Во-вторых, влияние правовых факторов на правомерность деятельности сотрудников ОВД является более очевидным, поэтому нейтрализации их негативного действия в условиях реформирования МВД России придается повышенное значение. Однако именно игнорирование неправовых факторов, в том числе – носящих фондовый характер, сегодня во многом препятствует выработке эффективных мер совершенствования профессиональной деятельности.

В-третьих, фондовые факторы представлены неспецифическими условиями, в которых осуществляется правоприменительная деятельность сотрудников ОВД, и специфическими условиями, имеющими выраженную связь с профессиональной деятельностью сотрудников ОВД. Именно последние определяют формирование тех правовых качеств личности сотрудника ОВД, которые влияют на выбор в пользу правомерного или неправомерного поведения. Как следствие, их изменение оказывается важным условием оптимизации правоприменительной деятельности ОВД.

В-четвертых, значимость фоновых факторов в системе условий обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД определяется, во-первых, их многочисленностью, во-вторых, разнообразием механизмов, посредством которых они влияют на поведение сотрудников, в-третьих, совокупным характером их действия.

В-пятых, на сегодняшний день фоновые факторы, аккумулируя во взаимосвязи свою действенность, в целом негативно влияют на деятельность сотрудников ОВД, не способствуют обеспечению ее правомерности. Как следствие, их изменение является важным условием оптимизации правоприменительной деятельности ОВД.

В-шестых, для нейтрализации действия фоновых факторов, оказывающих сегодня негативное влияние на деятельность сотрудников ОВД, недостаточно использования правовых средств.

§ 2. ЮРИДИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОВД

Тот факт, что деятельность должностных лиц ОВД является властно организуемой, теоретически открывает широкие возможности использования юридических средств обеспечения ее правомерности. В этой связи возникает необходимость решить вопрос о том, в какой мере на сегодняшний день соответствующие средства используются, какова их реальная эффективность и какие обстоятельства на их результативность влияют.

В зависимости от содержания и особенностей регулятивного воздействия на поведение сотрудников ОВД могут быть выделены следующие виды юридических средств обеспечения правомерности:

1) собственно юридические нормы, регулирующие деятельность сотрудников органов внутренних дел, в том числе – стимулирующие их правомерное поведение;

2) средства повышения эффективности юридического регулирования деятельности сотрудников ОВД;

3) правовые процедуры реализации сотрудниками ОВД своих полномочий в качестве субъектов правоприменительной деятельности (как справедливо заметила О.А. Бурканова, правоприменительная процедура – это организационное выражение всех составляющих применение норм права действий¹);

4) институциональные средства обеспечения правомерности деятельности правоохранителей.

Дадим характеристику указанным юридическим средствам обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Прежде всего, необходимо отметить, что государство и общество заинтересованы в таком поведении сотрудников ОВД, которое бы соответствовало общепризнанным идеалам и ценностям, находящим свое выражение в массовом сознании, поскольку такое поведение в наибольшей степени способствует позитивному развитию общественных отношений. Средством обеспечения такого поведения выступает система юридических норм, установленных государством, выраженных в признаваемых им формах и закрепляющих образцы поведения, модель правопорядка.

Особая значимость правовых норм для организации деятельности сотрудников ОВД обуславливается тем, что сотрудники правоохранительных органов выполняют функции защиты прав и законных интересов граждан, их собственности, правопорядка в целом. Для реализации этих функций они наделяются специальными полномочиями и, соответственно, их поведенческая активность вводится в строгие нормативные рамки, с закреплением определенного алгоритма действий в той или иной юридически значимой ситуации.

¹ Бурканова О.А. Указ. соч. С. 129.

Так, например, глава 3 Федерального закона Российской Федерации «О полиции» детальнейшим образом регламентирует обязанности и права полиции. Права и обязанности сотрудников органов внутренних дел, требования к их служебному поведению регулируют нормы главы 3 Федерального закона Российской Федерации «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Подробнейшим образом законодатель оговаривает применение полицией отдельных мер государственного принуждения (задержание, вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов). Отдельным предметом регулирования является порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Следует отметить, что соблюдение, исполнение далеко не всех норм, регулирующих деятельность сотрудников органов внутренних дел, способствует правомерному поведению сотрудников. В качестве средств обеспечения правомерной деятельности сотрудников органов внутренних дел юридические нормы могут рассматриваться только при условии, что они, во-первых, согласуются с нормативно-правовыми установками, идеалами и ценностями, характерными для массового сознания, во-вторых, предусматривают свободу усмотрения как условие возможности выбора вариантов поведения, в наибольшей степени отвечающих таким установкам, идеалам и ценностям.

Кроме того, с нашей точки зрения, важнейшим условием эффективности законодательства в качестве средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел является приведение его содержания в соответствие с господствующими в данном обществе представлениями о правде, справедливости, гуманизме (человечности), разумности.

Буква закона в идеале будет выражать дух права, и в результате законопослушность (законность) будет совпадать с правомерностью. Тем самым снимается традиционно существующий конфликт между законностью как оценкой с формально-юридических позиций и правомерностью как оценкой с точки зрения нравственно-правовых притязаний (ожиданий). Вместе с этим уходит и внутренний конфликт между тем, что должен делать сотрудник в соответствии с законом, и тем, что ожидают от него люди.

Реализация указанной задачи предполагает высочайший уровень организации правотворческой деятельности, включая ее технико-юридический аспект.

Отдельно следует подчеркнуть, что неэффективным с точки зрения обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел является регулирование, максимально исключающее свободу усмотрения в выборе вариантов поведения.

Условием и первоосновой обеспечения правомерности в деятельности сотрудников ОВД является не только приведение законодательной базы в соответствие с требованиями современного общества, чтобы закон защищал именно те общественные отношения, которые являются наиболее важными и

ценными на сегодняшний день, но и выстраивание внутренне непротиворечивой системы законодательства.

Отметим, что действующее законодательство должно представлять собой строгую иерархию нормативных правовых актов в зависимости от их юридической силы. Так, статья 15 Конституции Российской Федерации определяет, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, а законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. Естественно, что и подзаконные акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации и законам, издаваться в пределах компетенции соответствующих органов и должностных лиц, в установленном порядке и в определяемой форме¹.

Очевидно, что совершенствование существующей законодательной базы и устранение противоречий выступают как самостоятельные, но в то же время взаимосвязанные друг с другом условия правомерности правоприменительной деятельности².

Как основная линия построения системы законодательства, составляющего основу деятельности сотрудников ОВД, это требование соблюдается, однако на уровне федеральных законов и подзаконных правовых актов достаточно часто встречаются несоответствия, пробелы, которые негативным образом сказываются на обеспечении правомерности поведения сотрудников ОВД. Так, например, с 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации «О прохождении службы в ОВД», который содержит большое число бланкетных предписаний. При этом значительная часть нормативных правовых актов, которые должны были конкретизировать положения закона, до сих пор отсутствует. В частности, не урегулированы вопросы предоставления дополнительного отпуска за ненормированный служебный день, присвоения специальных званий досрочно или на ступень выше и др. Все это приводит к нарушению прав и законных интересов сотрудников ОВД, влияет на их мотивацию, а как следствие, не способствует обеспечению правомерности осуществляемой ими деятельности.

В целом же, рассматривая юридические нормы как специальные юридические средства, при помощи которых можно эффективно влиять на правомерность поведения сотрудников ОВД, нейтрализовывать негативные факторы, сказывающиеся на ходе и результатах деятельности в рамках реализации сотрудниками их правоприменительных полномочий, важно учитывать, что само по себе совершенство законодательства еще не является панацеей, обеспечивающей правомерность деятельности сотрудников ОВД.

Закрепляя образцы должного или возможного поведения, юридические нормы реализуются, находят практическое выражение в поступках субъектов права. Поэтому адресованные сотрудникам ОВД требования законов, иных

¹ *Зиновьева М.Ю.* Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. С. 121.

² *Правовая реформа: концепция развития российского законодательства.* – М., 1995. С. 4.

нормативных правовых актов остаются лишь пожеланиями правотворческих органов, если они не реализуются в поведении тех сотрудников, чьи действия юридические нормы призваны регулировать.

Необходимо исходить из того, что требования закона не реализуются сами по себе. Они адресованы участникам общественных отношений (в нашем случае – сотрудникам ОВД), воспринимаются и преломляются правосознанием конкретного субъекта социального взаимодействия. Это в большинстве случаев решающим образом влияет на результат регулятивного воздействия юридических норм на поведение правоохранителей. Например, если сотрудник ОВД считает, что изредка нарушить существующие юридические предписания вполне возможно, то юридические нормы, в целом способствующие обеспечению правомерной деятельности, могут не находить своей реализации в его поведении. А значит, в конечном итоге такие нормы как средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД окажутся неэффективными.

Мы не должны забывать, что юридическое право регламентирует внешне выраженное поведение и не в состоянии непосредственно регулировать образ мысли личности, духовный мир сотрудника ОВД. Объектом правового регулирования являются не мысли, а его сознательное и волевое поведение. «Право как система норм, – по справедливому замечанию М.И. Байтина, – призвано направлять избирательные акты людей относительно объективно возможных и должных вариантов поведения так, чтобы их реальное поведение соответствовало выраженной в праве государственной воле общества»¹.

Конечно, юридическое право способно в определенной мере повлиять на правосознание сотрудников ОВД посредством подачи в своих нормативных предписаниях развернутой системы представлений о поведении, соответствующем социальным ценностям, принципам и идеалам общества (народовластие, свобода личности, демократия и т.д.). Однако изменить их правосознание принципиальным образом оно неспособно.

Кроме того, юридические нормы в своем воздействии не всегда обеспечивают достижение позитивного эффекта постольку, поскольку общество, в целом не оставаясь индифферентным к фактам совершения сотрудниками ОВД неправомерных поступков, никоим образом не участвует в их искоренении. Из этого объективно возникает задача изменения не только правосознания сотрудников ОВД, но и массового сознания, создания социально-психологической атмосферы нетерпимости и активного противодействия каждому факту недолжного исполнения сотрудником ОВД своих обязанностей, не говоря уже о фактах правонарушений.

Важным условием обеспечения правомерности осуществляемой должностными лицами ОВД правоприменительной деятельности является выбор законодателем адекватного и эффективного метода правового регулирования такой деятельности.

¹ *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов, 2001. С. 80.

Учитывая специфику правоприменения как особого рода властной организующей деятельности специально уполномоченных на то субъектов, направленной на индивидуальное регулирование общественных отношений, доминирующим методом правового регулирования следует признать императивный. В основе его – формула «запрещено все, что прямо не разрешено» и, соответственно, в качестве ведущих способов правовой регламентации правоприменительной деятельности сотрудников ОВД законодатель использует запреты и позитивные обязывания.

Предполагается, что это позволяет строго ограничить объем правомочий сотрудника правоохраны как субъекта правоприменения, обеспечив строгую связанность его действий нормативными правовыми предписаниями. Тем самым обеспечивается возможность избежать своеволия при выборе методов и способов решения стоящих перед правоприменителем задач, а также при вынесении им правоприменительных решений¹. В конечном итоге в силу того, что исчезает момент произвольности, обеспечивается повышение эффективности тех юридических норм, которые выступают средствами обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Однако, основанный на применении императивного метода разрешительный тип правового регулирования препятствует проявлениям инициативы, самостоятельности в решении стоящих перед сотрудниками ОВД задач. Кроме того, полностью исключить возможность усмотрения правоприменителя невозможно, поскольку, например, всегда в рамках правоприменительного процесса предполагается правоинтерпретационная деятельность, на которую активно влияет правосознание правоохранителя.

Аргументом, подтверждающим изложенный тезис, является мнение, высказанное В.В. Поповым, который отмечает, что желание устранить правоприменительное усмотрение, даже если это желание основано на самых чистых побуждениях, никак не может воплотиться в действительно рациональную концепцию, обосновывающую реализуемость устранения этого усмотрения. Любые попытки устранить правоприменительное усмотрение посредством связывания правоприменителя учетом намерений субъекта правотворчества, принципов права, общепринятых ценностей или любым другим способом открывают лишь дополнительные возможности обоснования того или иного варианта решения, представляющегося субъекту применения права предпочтительным².

Поскольку применяемое нормативное требование преломляется через правовое сознание субъекта правоприменительной деятельности, несет на себе отпечаток его содержательных компонентов, само правовое регулирование деятельности сотрудников ОВД по разрешительному типу не может однозначно гарантировать правомерность их поведенческой активности. Желаемый результат достигается только в том случае, когда такое регулирование сочетается

¹ Бурканова О.А. Указ. соч. С. 132.

² См.: Попов В.В. Обыкновенная правоприменительная деятельность: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. С. 91.

с применением других средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел и, прежде всего, – средств воздействия на правовое сознание.

Особую значимость среди юридических средств обеспечения правомерности в деятельности сотрудников ОВД имеют специальные процедуры реализации правоприменителями предоставленных им полномочий¹. Однако их эффективность не запрограммирована самим фактом их существования, предполагает наличие некоей совокупности условий, выступающих факторами благоприятствования, гарантиями фактической реализации процедурно-процессуальных правил.

Вопросы эффективности юридических процедур вызывают достаточно выраженный научный интерес².

Остановимся на анализе отдельных условий эффективности правоприменительных процедур как средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Одним из условий эффективности правовых процедур как средства обеспечения правомерности правоприменительной деятельности признается их закрепление нормами того же уровня, что и нормы, которые процедура должна обеспечивать. Так, В.Н. Протасов указывает, что «несоблюдение этого требования способно снизить авторитет процедуры, что, в свою очередь, отражается на ее эффективности. Кроме того, это чревато искажением норм закона, ибо подзаконные процедурные акты зачастую имеют ведомственный характер, наконец, больше вероятности, что процедурный акт отстанет во времени от основного»³. При этом некоторые исследователи ставят под сомнение убедительность данных доводов, считая, что далеко не всегда целесообразно закреплять процедурные правила нормами той же юридической силы, какую имеют нормы, реализуемые посредством соответствующей процедуры⁴. Например, вряд ли целесообразно закреплять в Конституции Российской Федерации процедурные нормы, определяющие порядок реализации закрепленного ч. 2 ст. 46 права на обжалование действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Очевидность несостоятельности указанного выше условия проявляется и в невозможности зафиксировать на законодательном уровне процедурно-процессуальные правила осуществления оперативно-разыскных мероприятий, поскольку это связано с требованиями конспирации.

Также условием обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД как субъектов правоприменения является соблюдение требования, согласно которому установленные законом процедуры должны затрагивать уча-

¹ См.: *Вопленко Н.Н.* Реализация права. – Волгоград, 2001. С. 25.

² См., напр.: *Протасов В.Н.* Модель надлежущей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. № 7. С.18-20; *Лазарева О.В.* Правовая процедура. – Саратов, 2004. С. 39-63.

³ *Протасов В.Н.* Указ. соч. С. 18.

⁴ См., напр.: *Бурканова О.А.* Указ. соч. С. 134.

стников правоприменительного процесса только в той части, в какой ими обеспечивается недопущение злоупотреблений предоставленными им правами (например, способных привести к неправильному установлению фактических обстоятельств дела, а как следствие – вынесению незаконного и несправедливого решения).

Из сказанного вполне логично вытекает еще одно условие эффективности правовых процедур как средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, которое состоит в выборе оптимальной степени детализации поведения субъектов правоприменения в сочетании с ее разумной достаточностью.

Следует акцентировать внимание на том, что и недостаточная четкость процедуры, и ее излишняя детализированность могут существенно снизить эффективность правоприменительной деятельности, поэтому необходимо соотносить ожидаемый эффект от детализации процедуры с возможными негативными последствиями ее использования. Процедура, с одной стороны, должна быть достаточной для того, чтобы существенно снизить вероятность произвола со стороны правоприменителя, злоупотребления им предоставленными ему правоотношениями, с другой стороны, избегать излишней детализации, которая ведет к бюрократизации и затягиванию срока разрешения юридического дела¹. Произвол и бюрократизм исключают возможность позитивной нравственно-правовой оценки деятельности сотрудников ОВД, и она утрачивает возможность быть правомерной.

За счет оптимальной детализации поведения субъектов правоприменения в сочетании достигается решение двуединой задачи. Установление процессуального порядка осуществления деятельности сотрудников ОВД позволяет канализировать реализацию должностными лицами органов внутренних дел их правоприменительных полномочий. Одновременно с этим минимизируются те негативные последствия, которые могут быть вызваны применением специальных процедур (такими могут выступать, например, увеличение срока рассмотрения дела; сокращение для заинтересованных участников количества возможностей повлиять на конечное содержание правоприменительного решения; снижение вероятности неполного установления фактических обстоятельств дела или неправильного выбора нормы, подлежащей применению)². В результате повышается вероятность правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Еще одним важным условием эффективности правовых процедур в обеспечении правомерной деятельности сотрудников органов внутренних дел является защищенность их от нарушений.

Действующее законодательство устанавливает сложную систему гарантий соблюдения процедур, следование которым призвано обеспечить законность деятельности сотрудников ОВД. Однако оно не содержит гарантий обес-

¹ Бурканова О.А. Указ. соч. С. 136.

² Алексеева Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. С. 8.

печения правомерности поведения правоприменителей. Как показывает практика, пренебрежение этой стороной регулирования не позволяет в должной мере обеспечить правомерность поведения субъектов рассматриваемого вида властной управленческой деятельности.

В исследовательской литературе также большое внимание уделяется необходимости разработки или совершенствования самых разных правоприменительных процедур¹. Но при этом вопросам, связанным с защитой от неправомерного поведения сотрудников, внимание не уделяется.

Несмотря на очевидную важность совершенствования существующих процедур как средств обеспечения правомерной деятельности сотрудников ОВД, вместе с тем полагаем, что как бы детально законодатель ни прописывал процедурную сторону правоприменения, это не является гарантией его правомерности. Реалии современного этапа государственного развития нашей страны таковы, что в условиях получившего широкое распространение, в том числе и среди правоохранителей, правового нигилизма, низкого уровня правового сознания процессуальные нормы будут либо игнорироваться, либо при соблюдении формальной стороны будет подменяться, а то и извращаться их действительный смысл и назначение.

Нельзя забывать и о том, что излишняя процессуальная регламентация правоприменительной деятельности сотрудников ОВД может вызвать негативную реакцию и рассматриваться массовым сознанием как проявление бюрократизации государственной деятельности, как создание искусственных препятствий на пути реализации субъективных прав и обязанностей тех лиц, в отношении которых осуществляется применение норм права. Все это противоречит идеалам и ценностям, характерным для массового правосознания, а, следовательно, становится основанием негативной нравственно-правовой оценки деятельности сотрудников ОВД как правоприменителей.

Соблюдение процедуры не может быть обеспечено без контрольно-надзорных и иных институциональных средств обеспечения правомерности деятельности правоохранителей.

Сразу же оговоримся, что несмотря на значительный потенциал средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, относящихся к рассматриваемому виду, следует учитывать, что их эффективность на сегодняшний день не может быть признана достаточно высокой². Очень точно сложив-

¹ См.: *Тихий Р.С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. С. 99-177; *Мельгунов В.Д.* О некоторых вопросах совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях // *Административная ответственность: вопросы теории и практики.* – М., 2005. С. 208-212; *Химичева Г.П.* Возбуждение уголовного дела: проблемы правовой регламентации и совершенствования деятельности // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2003. № 2. С. 180-205 и др.

² См.: *Веркиенко Л.В.* Применение права органами исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. С. 85; *Смирнов В.В.* Применение права как форма реализации правоохранительной функции аппарата государственной власти (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. С. 165; и др.

шее положение охарактеризовал С.В. Рыбак, который отметил, что «существующая сегодня система контроля и надзора не отражает в полной мере потребности практики, она в достаточной степени абстрагирована от жизни. В ее основе ... лежит идея тотального контроля. Поэтому она работает преимущественно только на себя и в меньшей степени интересуется положением вещей на контролируемых объектах. ... Что касается системы внутриведомственного контроля, то она довольно сложна и в некоторой степени даже запутана. Из анализа существующего законодательства и ряда исследований по данной проблематике – не удастся обнаружить какую-либо упорядоченность в ее организации»¹.

Причины подобного положения необходимо искать в специфике правосознания должностных лиц, на которых возложены контрольно-надзорные функции. Нередко именно ею объясняется то, что потенциальные возможности обеспечения правомерности правоприменительной деятельности сотрудников ОВД, изначально заложенные в механизмах контроля и надзора, на практике не реализуются.

Кроме того, важно учитывать, что далеко не все факторы, негативно влияющие на деятельность сотрудников ОВД, могут быть устранены посредством контроля и надзора. Последние, например, не позволяют устранить негативные последствия оказываемого на деятельность ОВД влияния факторов неправового характера, обеспечить трансформацию правового сознания сотрудников, решить проблемы, обусловленные невысоким качеством действующего законодательства.

Таким образом, мы приходим к выводу, что и рассматриваемое институциональное средство, имея ценность для обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, тем не менее, не является универсальным и может быть эффективным только при условии его применения в системе с другими средствами.

Наряду с контрольно-надзорными средствами обеспечения правомерности инструментом воздействия на правосознание и поведение сотрудников органов внутренних дел является институт юридической ответственности.

Поскольку правомерное поведение сотрудников ОВД – это прежде всего осознанное волевое следование нравственно-правовым требованиям, предъявляемым обществом, ценность юридической ответственности как средства обеспечения правомерного поведения сотрудников ОВД состоит прежде всего в ее способности осуществить воспитательную функцию.

Указанная функция направлена на формирование уважительного отношения к правам и свободам человека и гражданина, социальным ценностям, правовой активности, положительных мотивов поведения, а в итоге – на формирование способствующего правомерному поведению сотрудников ОВД пра-

¹ Рыбак С.В. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 1999. С. 160-161.

восознания (как группового, так и индивидуального) и высокой правовой культуры¹.

Рассматриваемый правовой институт в целом может являться эффективным с точки зрения тех возможностей, которые он открывает для обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД. Однако следует констатировать, что эффективность мер юридической ответственности в рассмотренном качестве в значительной степени условна, так как инструментальный потенциал данного института нивелируется широким распространением, в том числе среди сотрудников ОВД, тех явлений, которые он призван искоренить – правового нигилизма, неуважительного отношения к действующему законодательству, а также подмены правомерности целесообразностью.

В целом, как показывает юридическая практика, в современных российских условиях использование юридической ответственности в качестве средства обеспечения правомерной деятельности государственного аппарата, усиление репрессивности регулирующего ее законодательства, как правило, не дает ожидаемого результата, а, нередко, наоборот, приводит к ухудшению криминальной обстановки². В силу особенностей правосознания сотрудников ОВД, выражающихся в отсутствии должного уважения к закону, складывается ситуация, когда меры ответственности во многом остаются на бумаге и оказываются неспособными эффективно повлиять на поведение правоохранителей.

К числу юридических средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД относятся те правовые институты, которые дают возможность общественности влиять на деятельность правоохранителей.

Необходимо отметить, что Федеральный закон Российской Федерации «О полиции» прямо устанавливает положение, в соответствии с которым общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции (часть 6 статьи 9).

Аналогичная оценочная позиция содержится и в приказе МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (п. 4.2).

Законодательство закрепило принципиально новые задачи, стоящие перед системой органов внутренних дел. И главная – это обеспечить общественное доверие и поддержку граждан, сформировать эффективную партнерскую модель взаимоотношений между полицией и обществом. При этом, полагаем, что данная задача может быть решена только посредством усилий, предпринимаемых одновременно и государством, и гражданским обществом.

Как показала практика правоохранительной деятельности, без помощи граждан выстроить эффективную систему охраны общественного порядка невозможно. И зарубежный опыт таких стран, как США, Канада, Япония и боль-

¹ Трофимова М.П. *Функции юридической ответственности*: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000.

² Мальшева О.А. *Современная уголовная политика российского государства и ее реализация на досудебных стадиях уголовного судопроизводства*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Рязань, 2006. С. 13.

шинства стран Западной Европы, где установлены партнерские взаимоотношения полиции и населения на уровне муниципалитета, является прямым подтверждением этого тезиса.

Следует обратить внимание на то, что зарубежной правовой практике известны две модели обеспечения внутренней безопасности: централизованная модель с доминирующей ролью министерства внутренних дел (Франция, Италия, Испания, Германия) и децентрализованная модель (США, Великобритания, Япония), предполагающая высокую роль муниципальных органов власти в управлении полицией.

Ориентация полиции на тесное взаимодействие с населением наиболее явно прослеживается там, где существует децентрализованная модель, особенно в англо-саксонских странах.

Интересен опыт Великобритании, где в графствах и городах-графствах полицейский аппарат находится под надзором особых органов (комитетов) муниципальных советов. Все они формируются муниципальными советами в составе муниципальных советников и мировых судей, в пропорции два к одному. Комитеты назначают руководителей органов полиции – главных констеблей, их помощников и заместителей. Главные констебли, в свою очередь, назначают прочих полицейских чинов – суперинтендантов, инспекторов, сержантов и констеблей.

Контроль муниципальных властей над полицией Великобритании осуществляется не только через назначение руководства полиции, но и через финансирование. Каждый полицейский отряд получает ассигнования из специального «полицейского фонда», состоящего из двух основных частей: первая часть образуется из доходов, получаемых муниципалитетом, вторая часть, составляющая половину установленных расходов, – вносится правительством. В результате полиция Великобритании находится в двойном подчинении – как у местной администрации, так и у министерства внутренних дел. Неисполнение их советов может привести к сокращению финансирования, а конфликты с муниципальными властями – и к увольнению¹. Таким образом, необходимым условием деятельности муниципальной полиции является ее обязательная подотчетность населению, что позволяет достичь открытости полиции и обеспечить тесное взаимодействие полиции и населения.

Признавая возможным использование существующего позитивного опыта зарубежных стран в вопросах контроля за деятельностью ОВД, следует тем не менее оговорить, что его заимствование не может быть абсолютно полным, и этому есть ряд серьезнейших причин, зависящих не только от устройства государства в целом, особенностей его построения и функционирования, но и от причин социально-политического, социально-экономического, культурно-исторического и иного характера, традиций, исторически заложенных не за од-

¹ См.: *Ониани М.Г.* Участие гражданского населения в оценке и контроле за деятельностью органов внутренних дел // Актуальные проблемы права: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). – М., 2011. С. 105-108.

но столетие. Следует учитывать и менталитет народа, также играющий в данном вопросе не последнюю роль.

В России в качестве принципов деятельности полиции закреплены открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан (ст.ст. 8 и 9 Федерального закона Российской Федерации «О полиции»). При этом специально предусмотрены:

- обязанность полиции регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами;

- аккредитация журналистов для освещения деятельности полиции по заявкам редакций средств массовой информации;

- право федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации учреждать средства массовой информации для освещения деятельности полиции;

- обязанность федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Особая роль в решении рассматриваемой задачи отводится общественным советам при органах внутренних дел.

На настоящий момент в МВД России и его территориальных органах создана система общественных советов, обеспечивающих согласование общественно значимых интересов граждан, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей¹. Задача таких советов состоит в обеспечении учета предложений и мнения граждан о деятельности полиции в решении наиболее важных вопросов, связанных с укреплением общественного порядка и противодействием преступности.

Основой формирования общественных советов могут стать объединения правоохранительной направленности. В настоящее время в нашей стране действуют более 43 тысяч таких объединений общей численностью свыше 412 тысяч человек. Они оказывают значительную помощь полиции в задержании преступников и правонарушителей. Так, только за 9 месяцев 2011 года при их участии были задержаны свыше 18 тысяч подозреваемых в совершении преступлений и около 277 тысяч правонарушителей².

¹ П. 7 ст. 9 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 01.07.2011) «О полиции».

² Булавин С.П. Общественный совет при МВД изменит мнение граждан о полиции // <http://ria.ru/interview/20111128/497973235.html>

Общественные советы формируются на основе добровольного участия в их деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций и призваны среди прочего участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел, проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел, осуществлении общественного контроля над деятельностью органов внутренних дел¹.

Еще одна важная функция общественного совета – информирование граждан через СМИ о деятельности органов внутренних дел. Большинство наших сограждан весьма приблизительно представляют себе работу полицейских, ориентируясь, в первую очередь, на сериалы, художественную детективную литературу, интернет. Роль общественных советов должна состоять в том, чтобы донести до населения реальную информацию о деятельности ОВД, информацию объективную, в которой отражаются все стороны правоохранительной работы, в том числе и негативные.

Кроме того, в целях оптимизации и повышения эффективности работы общественных советов при них предлагается создавать ситуационные центры, которые должны будут осуществлять мониторинг всех аспектов работы полиции с населением, что позволит выявить «болевые точки» и принять экстренные меры, способствующие обеспечению правомерности деятельности правоприменителей.

Особое внимание обращается на реализацию членами совета своих полномочий по контролю над деятельностью полиции, в т.ч. в части соблюдения правил задержания граждан, условий работы дежурных частей и условий содержания задержанных, оперативное рассмотрение жалоб граждан, создание рабочих группы совместно с депутатами².

На специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Полицейская реформа: проблемы и перспективы гражданского участия» даже высказано предложение на нормативном уровне определить полномочия совета, которые создавали бы для гражданского общества более серьезные возможности повлиять на деятельность сотрудников ОВД³.

Действенным средством обеспечения правомерности поведения сотрудников ОВД является институт общественных приемных, который инициирован Общественным советом при МВД. Сюда могут обратиться граждане, которые считают, что нуждаются в дополнительном рассмотрении их дел. Например,

¹ П.п. 2, 5 Указа Президента РФ от 23.05.2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах».

² Фалалеев М. Общественный совет при МВД России нашел причины трагедии в Казани // <http://www.rg.ru/2012/03/28/sovets.html>

³ Президентский совет предложил узаконить полномочия общественных советов при МВД РФ // http://fedpress.ru/news/society/news_society/prezidentskii-sovets-predlozhit-uzakonit-polnomochiya-obshchestvennykh-sovetsov-pri-mvd

те, кто не удовлетворился официальным ответом в полиции или даже в общественной приемной министра внутренних дел.

В целях обеспечения оптимальности административных действий, уменьшения сроков выполнения административных процедур, а также оптимизации способов предоставления информации об административных процедурах и административных действиях гражданам и организациям организовано проведение независимых экспертиз проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг¹.

Положительно следует оценить и введение в практику общественного обсуждения проектов федеральных законов (в том числе – регулирующих отношения в сфере правоохранительной деятельности) в сети Интернет на официальных сайтах разработчиков законопроектов и специально созданных сайтах².

В регламенте Общественного совета при МВД России четко определено, что он вправе по собственной инициативе либо по инициативе Министра внутренних дел Российской Федерации проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов и иных документов, касающихся деятельности органов внутренних дел, в том числе разрабатываемых МВД России. Исключение составляют документы, содержащие государственную, служебную или иную тайну.

Планируется, что проведение таких экспертиз Общественный совет будет поручать действующей комиссии или временной экспертной рабочей группе, которая может создаваться специально для этой цели решением совета.

Заключения Общественного совета по результатам общественной экспертизы будут направляться Министру внутренних дел. Многие предложения членов Общественного совета вошли в законы «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»³.

Рассматривая те правовые институты, которые дают возможность общественности влиять на деятельность правоохранителей, необходимо указать на то, что в целом они могут являться эффективными средствами обеспечения правомерного поведения сотрудников ОВД. Однако, парадоксальность ситуации состоит в том, что эффективно функционировать они могут только в том случае, если возникают как неюридические, как институты права гражданского общества и лишь затем находят государственную поддержку и закрепляются в

¹ См.: п. 21 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 г. № 679; Приказ МВД РФ от 20.09.2006 г. № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России».

² Указ Президента РФ от 9.02.2011 г. № 167 «Об обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

³ Булавин С.П. Общественный совет при МВД изменит мнение граждан о полиции // <http://ria.ru/interview/20111128/497973235.html>

качестве юридических. Если инициатива участия общественности в обеспечении правомерности деятельности сотрудников ОВД исходит от государства и рассматриваемые институты конструируются государством как юридические, они объективно не могут существенным образом позитивно повлиять на деятельность ОВД, способствовать обеспечению ее правомерности.

При всем позитивном потенциале института учета общественного мнения, института общественных советов, института общественных приемных, института общественного обсуждения проектов федеральных законов, регулирующих отношения в сфере правоохранительной деятельности, института общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, касающихся деятельности органов внутренних дел, с учетом специфики механизмов их формирования в реальности они пока оказываются недостаточно эффективными в обеспечении правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Рассмотрев юридические средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, сделаем следующие выводы.

Во-первых, базовые идеи правосознания, призванные определять повседневную деятельность сотрудников органов внутренних дел и соответствовать нравственно-правовым ожиданиям общества, нашли свое отражение в основополагающих нормативных документах, регламентирующих деятельность сотрудников ОВД, в качестве правовых принципов службы в органах внутренних дел, определили характер нормативно закрепленных целей и задач правоохранительной деятельности, ее основные направления, методы регулирования, обусловили создание специальных процедур и институтов, направленных на обеспечение правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Во-вторых, несмотря на развитость системы юридических средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, она не может быть признана в полной мере эффективной.

В-третьих, предпринимаемые меры могут дать желаемый эффект, только при условии, что они будут взаимодополняемыми. В частности, установление специальных процедурных правил имеет смысл только при условии установления и реализации мер ответственности за их несоблюдение, а установление контроля и надзора – при условии формализации порядка его осуществления.

В-четвертых, характер факторов, негативно влияющих на правомерность деятельности сотрудников ОВД, свидетельствует о том, что обеспечить их устранение, используя только юридические меры, невозможно. Юридические меры могут быть результативными только при условии, что их применение будет дополнено неюридическими средствами.

В-пятых, высокоэффективными инструментами обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД могут стать правовые институты, дающие возможность общественности влиять на деятельность правоохранителей. Вместе с тем такие институты могут оказывать позитивное влияние на правоприменительную практику только при условии их воспроизводства в качестве институтов неюридического права – права гражданского общества.

§ 3. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ КАК УСЛОВИЕ ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОВД

Исследуя правовые средства обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД, нельзя игнорировать неюридическую сторону проблемы. Действенность самых совершенных юридических механизмов и процедур, предусмотренных действующим законодательством, в значительной мере зависит от наличия благоприятных для этого субъективных условий, совершенствование законодательства в условиях реформирования должно быть неотделимо от совершенствования правового сознания. Последнее следует рассматривать в том числе и в качестве условия эффективности юридических средств и механизмов обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.

В этой связи вполне объяснимым оказывается интерес, проявляемый к проблеме формирования профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел, а также его совершенствования¹.

Для того чтобы установить, каким образом совершенствование правосознания может способствовать обеспечению правомерности деятельности сотрудников ОВД, следует: во-первых, дать характеристику реально существующему правосознанию сотрудников ОВД для того, чтобы определить, в какой ему присущи качества, выступающие основой и условием правомерного действия; во-вторых, выявить систему соотносимых с профессией свойств и качеств сотрудника, в реальности способствующих правомерной деятельности, исходя при этом из того, что речь должна идти не о любых позитивно влияющих на профессиональную деятельность сотрудника характеристиках правового сознания, а именно о свойствах, наличие которых выступает условием правомерного поведения; в-третьих, исследовать полезность, действенность реально существующих возмож-

¹ См., напр.: *Малахов В.П.* Правосознание: природа, содержание, логика. – М., 2001; Проблемы теории правосознания и правового воспитания. Избранное. Ч. 2. Т. 2 / Баранов П.П.; отв. ред.: В.А. Назаров, А.А. Тарарева. – Ростов н/Д., 2005; *Магденко А.Д.* Правосознание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в контексте международных стандартов правоохранительной деятельности: Теоретический и практический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004; *Левченко А.А.* Мотивация правового поведения сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2002; *Болтаева О.С.* Формирование профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел в условиях становления информационного общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011; *Коржиков О.Н.* Правовая культура сотрудников правоохранительных органов: пути повышения // Правовая культура. 2007. № 2 (3); *Касаева Т.В.* Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4; *Орлова А.А.* Некоторые аспекты формирования профессионального правосознания и профессиональной правовой культуры сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2010. № 2; *Сергачева О.В.* Правосознание сотрудников органов внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2010. № 2; и др.

ностей развития таких качеств и свойств профессионального правосознания сотрудников ОВД, наличие которых выступает условием правомерного поведения, однако на сегодняшний день не обнаруживается.

Для определения механизма влияния профессионального правосознания на обеспечение правомерности деятельности сотрудников ОВД считаем целесообразным уточнить его содержательные и функциональные особенности.

Необходимо отметить, что в рамках сложившейся в отечественном правоведении традиции под профессиональным правосознанием понимается тот вид правового сознания, носителем которого являются лица, профессионально занимающиеся юридической деятельностью, вовлеченные в многоплановую юридическую практику. Именно разделение труда обуславливает существенное отличие правосознания лиц, профессионально занимающихся юридической деятельностью, от правосознания представителей других социальных групп. Кроме того, такое разделение определяет и различия в специализированном профессиональном сознании. Конкретные юридические профессии вносят специфику в правосознание ее представителей¹.

Профессиональное правосознание «складывается в ходе специальной подготовки, в процессе осуществления практической юридической деятельности»². Так, например, Н.Н. Вопленко определяет профессиональное правосознание как «обусловленную спецификой социальной роли и юридической деятельности профессионально формируемую систему правовых идей, взглядов, чувств, ценностных ориентаций, определяющих образ жизни и мотивы поведения в служебной сфере представителей юридической профессии»³.

Этот же аспект подчеркивает и А.А. Бондарев, который указывает, что профессиональное правосознание – это «разновидность группового правосознания, отражающая специфику правовой действительности, с которой указанные субъекты имеют дело в процессе выполнения своих служебных обязанностей и формирующая его качественные особенности, относящиеся к содержанию и сущности данного социально-правового явления»⁴.

Взаимосвязь профессионального правосознания и профессиональной деятельности отмечает Р.А. Кузнецов. Давая дефиницию интересующего нас понятия, он исходит из того, что профессиональное правосознание – это одна из форм правосознания, выступающая системой правовых взглядов, знаний, чувств, ценностных ориентации и других структурных элементов правового сознания людей, профессионально занимающихся юридической деятельностью, которая требует специальной образовательной и практической подготовки⁵.

¹ Безруков А.В. Правосознание как фактор мотивации правомерного поведения: монография. – Мурманск, 2009. С. 94.

² Ахмедшин Р.Л. Психологические аспекты феномена «правосознание» // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 344. С. 119.

³ Вопленко Н.Н. Правосознание и правовая культура. – Волгоград, 2000. С. 22.

⁴ Бондарев А.А. Профессиональное правосознание государственных и муниципальных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. С. 8.

⁵ Кузнецов Р.А. Деформация профессионального правосознания юристов: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. С. 10.

Вместе с этим, некоторые исследователи ставят под сомнение оправданность понимания под профессиональным правосознанием компонентов, формирующихся «в основном в процессе профессиональной деятельности», и утверждают, что тем более нельзя говорить о профессиональном правосознании как о правосознании, которое «сложилось в результате специальной подготовки»¹.

Аргументируя заявленную позицию, ее авторы акцентируют внимание на том, что на содержание профессионального правосознания сотрудников ОВД влияют не только условия профессиональной деятельности: правосознание сотрудников ОВД неизбежно испытывает на себе воздействие экономических, политических, социальных, духовно-культурных и иных условий жизнедеятельности общества². Кроме того, необходимо учитывать, что на службу в практические органы³ приходят в том возрасте, когда правосознание в целом уже является вполне сформировавшимся.

Необходимо отметить, что процесс формирования правосознания характеризуется длительностью и постепенностью, по времени совпадает с процессом социализации личности⁴. При этом сформировавшиеся базовые составляющие правового сознания остаются неизменными на протяжении всей жизни человека. Так, в частности, правовой менталитет, который традиционно включается в содержание правового сознания⁵, выступает наиболее глубинным слоем, смыкающимся с правовым бессознательным и несущим в себе правовые идеи, установки, характерные для социокультурной общности на протяжении всей истории ее существования. Его формирование никоим образом не связано со службой в ОВД, равно как и с любой другой профессиональной деятельностью. Кроме того, важно понимать и то, что правовой менталитет не изменяется под воздействием условий такой деятельности.

Сказанное выше дает основание сторонникам рассмотренной точки зрения утверждать, что лишь с большой долей условности можно говорить о профессиональном правосознании как о некой самостоятельной форме правового сознания, формирующейся в особых условиях профессиональной деятельности либо в процессе специальной профессиональной подготовки⁶.

Полагаем, что данную теоретическую позицию необходимо учитывать с той оговоркой, что при всем консерватизме отдельных содержательных компо-

¹ См., напр.: *Бурканова О.А.* Указ. соч. С. 49.

² См.: *Магденко А.Д.* Правосознание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в контексте международных стандартов правоохранительной деятельности (Теоретический и практический аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. С. 9; *Гирько А.А.* Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: дис. ... канд. филос. наук. – Ставрополь, 2006. С.12-13; и др.

³ Курсанты образовательных учреждений МВД России, процесс формирования правосознания которых далек от завершения, составляют, на наш взгляд, особую профессиональную группу.

⁴ См.: *Джамалова Э.К.* Историко-правовой анализ основ формирования правосознания молодежи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2005. С. 22.

⁵ *Гирько А.А.* Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Ставрополь, 2006. С. 14.

⁶ См.: *Бурканова О.А.* Указ. соч. С. 48-49.

нентов правосознания (в первую очередь это относится к правовому менталитету), тем не менее, правовое сознание сотрудников ОВД эволюционирует (как на уровне индивидуального, так и группового), и не последняя роль в этом принадлежит профессиональной деятельности и ее специфике.

Таким образом, профессиональное правосознание сотрудников органов внутренних дел следует рассматривать как такой вид правосознания, особенности которого определяются непосредственно спецификой осуществляемой ОВД правоприменительной деятельности, но при этом в значительной мере зависят от состояния массового сознания.

Дадим характеристику профессиональному правосознанию сотрудников ОВД с точки зрения его содержательных и функциональных характеристик.

С одной стороны, эффективность реализации тех задач, которые стоят перед органами внутренних дел, выполняемых ими функций, определяет набор, условно говоря, «идеальных» черт профессионального правосознания сотрудника ОВД. В качестве таковых можно выделить: уважительное отношение к праву; осознание в качестве источника собственных властных полномочий закона; осознание собственной ответственности за адекватное воплощение применяемых правовых норм в реальные общественные отношения; установку на необходимость добиваться поддержания и восстановления правового порядка; наличие внутренней убежденности в необходимости, целесообразности и правильности подчинения закону; установку на безусловную приоритетность принципа законности при выборе средств и методов правоприменительной деятельности, а также определении сущности самого правоприменительного решения; нацеленность на достижение в процессе осуществления правоприменительной деятельности социально-полезного результата; признание ценности человека, его прав и свобод; осознание недопустимости использования предоставленных полномочий для достижения личных, не связанных с интересами службы целей; рациональность правового мышления; его критичность; стремление к недопущению огрубления чувства права и правовой справедливости.

Вместе с тем, с другой стороны, необходимо понимать, что описанная идеальная модель условна. Любая подобная модель способна отразить лишь представления того или иного ученого (группы исследователей) о том, какие качества правового сознания могут оказаться полезными в процессе осуществления правоприменительной деятельности. Правовая реальность такова, что действительные содержательные и функциональные характеристики профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел, как правило, не совпадают с той идеальной моделью, которую мы представили ранее.

Остановимся на рассмотрении отдельных позиций современного правосознания сотрудников ОВД, наиболее значимых с точки зрения обеспечения правомерности осуществляемой ими деятельности. При этом соотнесем их с характерными для современного общества представлениями о тех качествах, которыми обладает сотрудник ОВД, и наличие которых выступает условием правомерного поведения.

С точки зрения массового сознания принадлежность к профессиональной группе сотрудников органов внутренних дел должна вызывать у них резко отрицательную реакцию на преступность, оценку ее как серьезной социальной проблемы, требующей изыскания способов и средств разрешения, уменьшения степени тяжести и общественной опасности, понимание объективной потребности, необходимости борьбы с противоправными посягательствами, убежденности в полезности правовых предписаний, недопустимости их нарушения.

Наличие перечисленных позиций признается необходимым условием правомерности осуществляемой сотрудниками ОВД деятельности. При этом, однако, профессиональное правовое сознание сотрудников органов внутренних дел противоречиво по своей сущности, в нем содержатся одновременно и социально-активные, и нигилистические оценочные составляющие, которые в зависимости от определенных ситуативных условий деятельности сотрудников органов внутренних дел и их социально-психологических личностных особенностей могут как позитивно, так и негативно влиять на их поведение с точки зрения его правомерности.

Причины указанной двойственности ценностных ориентиров деятельности сотрудников ОВД определяются целым рядом обстоятельств.

Последние два десятилетия правоохранительная система, в том числе и органы внутренних дел, испытывала на себе выраженный негативный груз тех разнонаправленных процессов, которые происходили в правовой сфере российского государства. Усложнение правовой жизни, криминализация общества не могли не отразиться и на деятельности ОВД, которые в течение последних лет осуществляют свои задачи в сложнейшей социально-экономической и политической обстановке.

Острый недостаток средств, выделяемых на поддержание правопорядка, значительное увеличение нагрузки на личный состав, возрастание риска для жизни и здоровья, неудовлетворительное денежное содержание, отмена ранее существовавших льгот весьма существенно отражаются на морально-психологическом состоянии сотрудников. В условиях ухудшения социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел происходят подрыв их профессионального рвения и инициативы, отток квалифицированных кадров и рост числа нарушений законности и преступлений. Данная ситуация стала изменяться в лучшую сторону только в последние годы, и в первую очередь, это связано с принятием новых нормативных правовых актов, которые закрепили новые социальные стандарты статуса сотрудника ОВД.

Указанный выше негативный фон оказал очевидное отрицательное воздействие на профессиональное правосознание сотрудников органов внутренних дел. На фоне действия таких факторов, под влиянием корпоративных интересов и имеющейся правоприменительной практики у сотрудников органов внутренних дел возникает определенное, не всегда положительное, отношение к праву, что отнюдь не способствует правомерности деятельности правоохранителей. Более того, это отношение, взгляды, мысли, представления распространяются не только на правовые нормы, непосредственно регулирующие

деятельность сотрудников, но и правовые предписания, регламентирующие иные сферы общественных отношений, правовые принципы, затрагивающие интересы широких социальных групп, общества в целом¹.

Кроме того, важно помнить, что сотрудники органов внутренних дел – не только лица, профессионально применяющие на практике юридические нормы, но и члены общества. Поэтому их профессиональному правосознанию свойственны не только специфические черты данного группового правосознания, но и то, что типично правосознанию тех социальных групп, слоев, в которые входят разные сотрудники органов внутренних дел вне службы, а также и то, что типично для правосознания всех (или большинства) членов общества.

Естественно поэтому, что «для субъектов профессионального правосознания (особенно в их отношении к действующему праву) характерно определенное раздвоение правосознания на официально-должностное правосознание, в котором, в большинстве своем, доминируют мотивы законоодобрения и законопослушания, и частное (личное) правосознание, в котором, как и в массовом правосознании в целом, мотивы законопослушания частично сочетаются с мотивами правонарушения (как в личных интересах, так и в пресловутых «интересах» дела)»².

Традиционной специфической особенностью профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел является ярко выраженная установка на необходимость ужесточения санкций как эффективного средства противодействия правонарушениям и обеспечения правопорядка, которая также не рассматривается массовым сознанием в качестве способствующей обеспечению правомерности деятельности сотрудников ОВД.

В данной установке отражается свойственный сотрудникам ОВД правовой идеализм, который означает переоценку возможности права как социального регулятора. Преувеличение социальной роли законов, юридических санкций вообще и уголовных в особенности, придание им значения магической силы, с помощью которой можно решить все сложные проблемы, вероятно связано с тем, что по своей специфике деятельность сотрудников ОВД как раз и направлена на их практическую реализацию. В связи с этим Е.Б. Пашуканис заметил, что «закон и кара за его нарушение вообще тесно ассоциируются друг с другом, и, таким образом, уголовное право как бы берет на себя роль представителя права вообще, является частью, заменяющей целое»³.

Возникновение рассматриваемой особенности профессионального правосознания сотрудников ОВД связано, с одной стороны, с уважением к праву и нетерпимостью к правонарушениям, с другой, как это ни парадоксально звучит, – с недостаточной осведомленностью о целесообразных и результативных способах борьбы с ними⁴. И на сегодняшний день сохраняет свою актуальность

¹ Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции. – СПб., 2001. С. 7.

² Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999. С. 272.

³ Цит. по: Безруков А.В. Правосознание как фактор мотивации правомерного поведения: монография. – Мурманск, 2009. С. 107.

⁴ См.: Лейст О.Э. Методология исследования правомерных и неправомерных действий в развитии социалистического общества // Методологические и теоретические проблемы государства и права развитого социализма / под ред. А.И. Денисова, О. Е. Кутафина. – М., 1983. С. 152.

ность известное и ставшее хрестоматийным высказывание Ш. Монтескье: «Когда я отправляюсь в какую-либо страну, я проверяю не то, хороши ли там законы, а то, как они осуществляются...»¹.

Присутствующий в профессиональном правосознании сотрудников ОВД правовой идеализм нередко переплетается с правовым нигилизмом. Например, в ходе проведенного А.В. Безруковым анкетирования установлено, что важным направлением эффективного воздействия на криминальную ситуацию в стране, вектором расширения средств и методов борьбы с конкретными правонарушениями, значительная часть сотрудников ОВД по-прежнему считает сужение объема прав и свобод личности, ее неприкосновенности².

Комментируя вышесказанное необходимо отметить, что главной целью ограничений является охрана основных ценностей в обществе, к которым относятся жизнь, свобода, достоинство и т.д. Ограничением, скажем, правовыми средствами свободы одного лица (по приговору суда), защищаются такие первичные ценности человека (и общества в целом), которые являются приоритетными в данной ситуации. И если сотрудник ОВД в силу специфики его правосознания этого не осознает, вряд ли его поведение будет правомерным.

Любые цели достигаются определенными средствами. Средства являются необходимым инструментарием для достижения цели. Именно здесь остро встает хорошо известный и один из наиболее болезненных вопросов о соотношении цели и средств ее достижения. Найти однозначное решение данного вопроса часто трудно, а порой и невозможно. В то же время наиболее приемлемой, думается, является такая ситуация, когда реальное соотношение целей и средств является оптимальным именно в правовом смысле, а значит и правомерным.

На основе приведенных выше сведений можно сформулировать еще одну особенность профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел, которая заключается в том, что ими, в отличие от законопослушных граждан, процессуальные требования не рассматриваются в качестве столь же значимых, что и материальные нормы права. При этом именно названная особенность профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел во многом предопределяет то, что неэффективными оказываются те специальные процедуры, которые выступают юридическими средствами обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД.

Объяснение рассматриваемому феномену вероятнее всего кроется в том, что неукоснительное соблюдение правовых норм, регламентирующих процедурные вопросы оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, зачастую приводит к увеличению сроков расследования, вносит дополнительные трудности, а в некоторых случаях способствует тому, что реальный либо воображаемый правонарушитель получает возможность избежать юридической ответственности. Естественно при этом, что подобные правовые процедуры начинают рассматриваться отдельными сотрудниками как ненужная формальность, которая

¹ Монтескье Ш.-Л. О духе законов // Избранные произведения. – М., 1955. С. 318.

² Безруков А.В. Правосознание как фактор мотивации правомерного поведения: монография. – Мурманск, 2009. С. 108.

является лишь помехой для более эффективной профессиональной деятельности, и при определенных условиях у сотрудников ОВД может возникнуть намерение нарушить процессуальные нормы в целях пресечения противоправной деятельности. При этом забывается предостережение Чезаре Беккариа о том, что «...если полиция будет действовать по произволу, а не в соответствии с твердо установленными законами ... то это откроет лазейку тирании»¹.

С точки зрения же граждан правовые процессуальные процедуры – гарантия защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина от возможного произвола со стороны правоохранительных органов, который до настоящего времени отнюдь не является чем-то исключительным в их повседневной практике. Так, 72,1% граждан считают, что право в первую очередь должно гарантировать им личную безопасность, а 78,2% населения придерживается мнения о том, что в современной России очень важно реально гарантировать принцип презумпции невиновности. Именно по этой причине представители населения более нетерпимо относятся к нарушению процессуальных правовых норм, чем сотрудники ОВД².

Правовое государство в своей деятельности стремится к тому, чтобы расширять и стабилизировать круг правомерных общественных отношений посредством повышения качества правового регулирования, вытеснения из жизни общества поведения, не согласующегося с правом. По мере совершенствования человека, развития общественных отношений, улучшения материального и духовного благополучия людей, усиления их социальной защищенности, углубления политической зрелости создаются необходимые условия для снижения уровня правонарушений в обществе, что обуславливает нетерпимое отношение к неправомерности.

Интересно, что сами сотрудники органов внутренних дел явно недооценивают роль и значение общественного мнения, социальных институтов в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений и в целом в воздействии на преступность³.

Изложенным, как представляется, в полной мере подтверждается то, что профессиональное правосознание сотрудников ОВД является таким фактором, влияющим на правомерность правоохранительной деятельности, действие которого не может быть оценено однозначно – полностью позитивно или негативно. Наряду с положительными компонентами, в нем присутствуют и отрицательные составляющие.

Позитивный или негативный характер влияния, оказываемого профессиональным правосознанием на правомерность деятельности сотрудников ОВД, определяется условиями, в которых оно формируется. Такие условия представлены, во-первых, социальными, политическими и идеологическими условиями профессиональной деятельности; во-вторых, характером этой дея-

¹ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. – М., 1995. С. 103.

² Шереги Ф.Э. Социология права: прикладные исследования. – СПб., 2002. С. 40, 61.

³ Безруков А.В. Правосознание как фактор мотивации правомерного поведения: монография. – Мурманск, 2009. С. 112.

тельности; в-третьих, особенностями массового правового сознания. Изменив те условия, которые объективно могут быть подвергнуты корректировке, можно тем самым обеспечить правомерность деятельности сотрудников ОВД.

Решение задач, связанных с формированием такого типа профессионального сознания сотрудника ОВД, в котором находят свое выражение идеи и ценности, обеспечивающие правомерность его поведения, предполагает также использование специальных инструментов – средств правового воспитания.

Правовое воспитание традиционно рассматривается в качестве необходимого средства повышения профессиональной культуры сотрудников ОВД, формирования профессионального правосознания. Основой организации данного направления деятельности в системе МВД России является Руководство по морально-психологическому обеспечению оперативно-служебной деятельности, утвержденное приказом МВД от 11.02.2010 № 80.

Правовое воспитание является частью воспитательной работы в целом и представляет целенаправленную деятельность руководителей, сотрудников воспитательных подразделений, наставников и других субъектов воспитательного процесса по формированию у сотрудников ОВД стройной системы правовых знаний, взглядов, представлений, потребностей, установок и убеждений, выражающих позитивное отношение к праву, обеспечивающих безупречное личное соблюдение нормативных правовых актов.

Применительно к деятельности сотрудников органов внутренних дел значимость и особенность правового воспитания заключается в том, что оно является неотъемлемой частью профессионального воспитания, призванного через формирование необходимых правовых знаний, правовых установок и правомерных действий добиться от сотрудников качественного выполнения стоящих перед ними оперативно-служебной задач¹.

Данный подход также нашел свое отражение в проекте Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года), которая в качестве целей закрепила воспитание и всестороннее развитие личности сотрудника органов внутренних дел как гражданина Российской Федерации, защитника жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства, патриота своего Отечества на основе профессионально-нравственных идеалов, моральных ценностей службы и норм профессиональной этики; формирование профессиональной культуры органов внутренних дел на базе осмысления трехсотлетнего опыта служебной деятельности на благо российского государства, исторической славы, служебных и боевых традиций предшествующих поколений защитников правопорядка; обеспечение благоприятного социального самочувствия сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников на основе создания приемлемых социально-бытовых условий осуществления служебной деятельности,

¹ Воспитательная работа с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: учебник / под общ. ред. д-ра педагог. наук, д-ра юрид. наук, проф. В.Я. Кикотя. – М., 2009. С. 107-108.

наиболее полного удовлетворения социальных потребностей и сбережения кадрового потенциала органов внутренних дел.

Реализация указанных целей делает возможной модернизацию системы воспитательной работы на базе современных психолого-педагогических и социологических подходов с учетом положительного отечественного и зарубежного опыта патриотического, профессионально-нравственного, правового и культурно-эстетического воспитания личного состава. Это позволяет предположить, что создаваемая система правового воспитания позволит в определенной мере преодолеть те негативно влияющие на деятельность сотрудников ОВД особенности, которые связаны со спецификой профессиональной деятельности. Целенаправленное систематическое воздействие на само сознание, формирование в нем таких установок, которые обеспечат принципиально иное отношение человека к индивидуальному, личностному праву и его защите, к правоохранительной системе и ее отдельным представителям, позволит сформировать у сотрудника способность противостоять тем связанным с особенностями профессиональной деятельности факторам, которые становятся причинами неправомерных действий.

Вместе с тем, серьезной проблемой, способной снизить эффективность правового воспитания, является то, что мероприятия, направленные на решение обозначенных выше задач, многими сотрудниками всерьез не воспринимаются, не рассматриваются в качестве важнейшего звена в механизме формирования мотивации правомерного поведения, проводятся для отчета, без проникновения в тонкости повседневной профессионально-правовой практики. Не находят эти мероприятия должной поддержки и со стороны начальствующего состава, представители которого зачастую также скептически оценивают эффект от таких акций.

Результат правового воспитания сотрудников может также найти свое отражение и в уровне их правовой культуры, которая в определенной мере характеризует состояние правомерности.

Кроме того, уровень развития правовой культуры у каждого сотрудника может служить в определенной мере характеристикой его профессионализма. Развитая правовая культура позволяет сотруднику правильно воспринимать и перерабатывать нормативную правовую информацию, оценивать свои и чужие действия с точки зрения соответствия действующим законам и подзаконным актам и на их основе определять конкретные поступки и выбирать правовые средства для их достижения.

Несмотря на то, что существующая система правового воспитания сотрудников ОВД в целом может быть признана хорошо продуманной, научно обоснованной, в современных условиях правосознание сотрудников органов внутренних дел как непосредственно-организующий для соответствующей сферы юридической практики фактор находится в состоянии, не обеспечивающем правомерной деятельности. Представляется, что это обстоятельство указывает на то, что правовое воспитание само по себе не может обеспечить формирование такого правосознания сотрудников ОВД, которое способствует

их правомерному поведению. Средства правового воспитания эффективны только тогда, когда носят дополнительный по отношению к средствам правовой идеологии характер. Кроме того, надо четко понимать, что профессиональное правосознание сотрудника – и прежде всего, в тех компонентах, в которых выражается его связь с общественным правосознанием – не является результатом осуществления системы мер правового воспитания. Оно формируется в условиях образования, в служебной деятельности, в условиях повседневного гражданского общения, и поэтому только лишь правовым воспитанием решить задачи, связанные с формированием у сотрудников ОВД правосознания, способствующего их правомерному поведению, невозможно¹.

Наряду со средствами правовоспитательного воздействия как средства совершенствования правосознания правоохранителя, исследователи выделяют и такой инструмент, как совершенствование самой правоохранительной сферы². Суть идеи состоит в том, что правоприменительную деятельность ОВД нужно организовать таким образом, чтобы нивелировать воздействие негативных факторов на результаты правоохранительной деятельности. Способом решения указанной задачи видится максимальная формализация правоприменительной деятельности, более строгая и детальная ее регламентация, усиление контроля над правоприменительной деятельностью ОВД, ужесточение специальных требования, предъявляемых к сотрудникам органов внутренних дел как субъектам применения права, а также мер ответственности за должностные правонарушения и т.д.

Однако результативность данного средства также относительна. Это связано с тем, что исключить влияние правосознания субъектов правоприменения на результаты данной деятельности невозможно.

Кроме того, существующий опыт реформирования правоохранительной системы³ свидетельствует о том, что сами по себе (даже радикальные) изменения организационно-правовых основ функционирования системы ОВД не могут существенным образом повлиять на содержание правосознания сотрудников.

¹ См.: *Караваев А.Ф., Марьин М.И., Петров В.Е.* Основы психопрофилактики профессиональной деформации личности сотрудников органов внутренних дел. – Омск, 2007; *Проклов О.В.* Проблемы правовой и мотивационно-ценностной деформации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 5; *Степанова А.Л.* Нравственно-профессиональная деформация сотрудников органов внутренних дел и пути ее преодоления // *Новое в законодательстве России: проблемы теории и практики применения: сборник научных статей.* Вып. 2. – Саратов, 2005; и др.

² См.: *Бурканова О.А.* Указ. соч. С. 21-22.

³ См.: *Грошев С.Н.* Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956-1968 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008; *Карнаушенко Л.В.* Правоохранительные органы России в условиях системных реформ 1990-х – начала 2000-х гг. – Краснодар, 2005; *Медведев В.А.* Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011; *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011; *Блок А.Ю.* Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953-1985 гг.: автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – М., 2004; и др.

Показательна в этой связи мысль, высказанная П.П. Барановым еще в середине 90-х годов прошлого века и не потерявшая актуальности в современных условиях. Ученый отмечал, что «наблюдая, как обычно строится стратегия борьбы против... деформаций правового сознания личного состава... приходится констатировать, что... в ответ на обострение ситуации следует активизация организованных мероприятий, расширение дисциплинарной и уголовно-правовой репрессии, прорабатывание на собраниях и совещаниях, пропагандистские выступления в печати, по телевидению и т.п. Реагирование направляется на самые доступные принципы и обязательно ориентируется на самую скорую отдачу от принимаемых мер. Обычно кривая нарушений в таких случаях ползет вниз, затем происходит адаптация системы к введенным новшествам, после чего все возвращается «на круги своя»»¹.

Еще одним направлением совершенствования профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел исследователи рассматривают изменение общественного правосознания. Это связано с тем, что в силу содержательной связи индивидуального правосознания с общественным изменения, происходящие в последнем, с необходимостью должны повлечь за собой изменения и в профессиональном правосознании сотрудников органов внутренних дел².

В связи с тем, что правомерность деятельности сотрудников ОВД во многом определяется состоянием массового правосознания, и прежде всего самим отношением общества в целом и каждого отдельно взятого индивида к существующему правопорядку и возможным фактам его нарушения, самостоятельными неюридическими средствами обеспечения правомерности действительно могут быть признаны инструменты, направленные на формирование такого типа массового правосознания, в котором находят свое выражение установки, определяющие не просто осознание необходимости и целесообразности правомерного поведения как условия эффективной правоохраны, но и способствующие такому поведению сотрудников органов внутренних дел.

В основании установок, способствующих обеспечению правомерности в деятельности сотрудников ОВД, лежат такие идеи и ценности, как:

- 1) осознание представителя правоохранной системы в качестве субъекта, добровольно берущего на себя ответственность, несущего долг перед обществом;
- 2) признание самоценности права человека, существующего правопорядка и необходимости его защиты обществом;
- 3) уважительное отношение к сотрудникам ОВД, как субъектам, обеспечивающим реакцию функций обеспечения общественного порядка правоохраны, защиты прав и свобод граждан;
- 4) признание ценности права, а также ценности закона и законности, отношение к ним как к нормам жизни, обеспечивающим защиту права человека цивилизованным путем;

¹ Баранов П.П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава ОВД. – Ростов н/Д., 1997. С. 61-62.

² Бурканова О.А. Правосознание в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 19.

5) осознание ценности правовой осведомленности, правовых умений и навыков.

Конечно, приведенный перечень не может быть признан ни полным, ни исчерпывающим, поскольку содержание установок массового сознания, обеспечивающих благоприятные социально-психологические предпосылки обеспечения правомерности деятельности ОВД, гораздо богаче. Более того, их содержание не может быть признано универсальным, поскольку оно изменяется в зависимости от конкретных культурно-исторических условий, с изменением самого идейно-ценностного строя массового сознания. Вместе с тем, как представляется, даже приведенного краткого перечня достаточно для того, чтобы выработать довольно четкое представление о самом характере установок, наличие которых в массовом сознании может способствовать обеспечению правомерности поведения сотрудников ОВД.

В качестве механизма формирования рассмотренных установок в общественном правосознании необходимо рассматривать официальную идеологию, которая выступает в качестве специфического механизма их трансляции¹.

Говоря о механизме воздействия рассматриваемых установок на правомерность поведения правоохранителя, следует отметить, что такое воздействие осуществляется за счет формирования как формальных, так и неформальных регулятивов поведения. При этом специфика самого механизма воздействия может быть описана указанием на следующую закономерность, выявленную А.А. Квашой: социальная ценность, содержащаяся в праве, большей частью не указывает на признаки конкретного поступка, а лишь «дает направление» для действий, создает основу для принятия правомерного и нравственного решения. Ценность, выраженная в праве, не способна подсказать, если можно так выразиться, тактику поведения, но зато она указывает на его стратегию. Помимо этого, правовые ценности способны воздействовать и на самые отдаленные звенья причинной цепочки, из которой складывается генезис поступка: на потребности, интересы, цели, выбор средств и совершение поступка.

Механизм воздействия на поведение сотрудника ОВД правовых установок, массового правосознания, как представляется, в целом является аналогичным.

Говоря об особенностях влияния установок массового сознания на правомерность поведения сотрудников ОВД, можно выделить три момента.

Во-первых, глубокая укорененность в массовом сознании соответствующих установок во многом определяет содержание законотворческой деятельности, способствуя тем самым формированию нормативно-регулятивной системы правомерной деятельности сотрудника ОВД.

Во-вторых, их содержание непосредственным образом сказывается на формировании определенных стереотипов поведения правоохранителя при осуществлении им своих прав и обязанностей как субъекта правоприменительной деятельности.

¹ Мы исходим из понимания идеологии как системы идей, имеющих непосредственно ценностный, деятельно-установочный характер, а также механизм их внедрения в общественное сознание.

В-третьих, существующие идейно-ценностные установки в значительной мере определяют поведенческую реакцию на ту или иную ситуацию, возникающую в процессе правоприменения, со стороны его участников, не являющихся должностными лицами – субъектами правоприменения.

Необходимо отметить, что действенность рассмотренного вида средств обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел является ограниченной.

Исходя из изложенного, обеспечение правомерности деятельности сотрудников ОВД возможно, прежде всего, за счет формирования ведущих и одобряемых качеств, присущих всем сотрудникам ОВД или группам сотрудников, осуществляющих тот или иной вид правоохранительных функций. Значит, вопрос о формировании правовых качеств личности сотрудников, способствующих их правомерному поведению, предстает как вопрос о совершенствовании профессионального правового сознания – всех сотрудников как особой профессиональной группы или сотрудников отдельных подразделений и служб, осуществляющих специфические по своему содержанию функции (следователей, сотрудников оперативных подразделений, подразделений по охране общественного порядка и т.д.).

Отдельные свойства личности сотрудника ОВД рассматриваются законодателем как обязательные для осуществления юридической профессии. Имеет смысл выделить эти качества в такую группу, как нормативно-правовые формализованные качества личности сотрудника ОВД¹. К ним относятся: профессиональная подготовленность сотрудника ОВД и ее уровень; возраст; состояние здоровья.

Отдельно имеет смысл выделить нормативно-правовые оценочные свойства личности сотрудника ОВД. Например, в соответствии с частью 5 статьи 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² гражданин не может быть принят на службу в случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) осуждения его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличия судимости, в том числе снятой или погашенной;

3) прекращения в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;

4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности в полиции связано с использованием таких сведений;

5) несоответствия требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и др.

¹ Анохин С.А. Указ. соч. С. 117-119.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Такие требования отражают качества личности сотрудника ОВД как бы в позитивно-негативном плане: указывается, что должно быть и что может отсутствовать. При этом возникает два существенных вопроса: во-первых, государство должно решить, какие свойства личности сотрудника ОВД оно вправе считать препятствием занятию профессией именно на том основании, что они с точки зрения массового сознания являются препятствующими правомерному осуществлению сотрудниками ОВД возложенных на них задач; во-вторых, как описать такие свойства при установлении перечня случаев, в которых гражданин не может быть принят на службу, таким образом, чтобы была исключена возможность произвольного толкования и, главное, применения соответствующих нормативных положений. На сегодняшний день обозначенные вопросы являются не решенными.

Подводя итог рассмотрению вопроса, сделаем следующие основные выводы.

Во-первых, правосознание сотрудников ОВД является сложным по своему содержанию. Его систему составляют идеи, ценности, установки, присущие массовому сознанию, входящие в него прежде всего в качестве правоментальных образований; характерные для правосознания социальных групп, слоев, к которым относятся отдельные сотрудники; складывающиеся под влиянием специфических условий профессиональной деятельности.

Во-вторых, позитивный или негативный характер влияния правосознания на поведение сотрудников ОВД в значительной мере определяется условиями, в которых оно формируется и функционирует. Эти условия определяются социальными, политическими и идеологическими условиями профессиональной деятельности, характером этой деятельности, а также особенностями массового правового сознания,

В-третьих, сегодня профессиональное правосознание сотрудников ОВД является противоречивым, что становится самостоятельным фактором, негативно влияющим на поведение сотрудников ОВД.

В-четвертых, осуществление мер, направленных непосредственно на совершенствование профессионального правосознания, в определенной степени позволяет повысить эффективность юридических мер обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД. Однако такие меры не могут быть признаны самодостаточными средствами обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД. Их осуществление не позволяет повлиять на социальные, политические и идеологические условия профессиональной деятельности, значимые для обеспечения правомерности поведения сотрудников. Вместе с тем, изменив те условия профессиональной деятельности, которые объективно могут быть подвергнуты корректировке, можно тем самым повлиять на профессиональное правосознание и повысить уровень правомерности деятельности сотрудников ОВД.

В-пятых, существенным условием изменения правосознания сотрудников ОВД и обеспечения их правомерной деятельности является трансформация массового правосознания. Однако решение этой задачи ни юридическими, ни иными правовыми средствами, к сожалению, не может быть обеспечено.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При выстраивании системы мероприятий, направленных на повышение эффективности правоприменительной деятельности сотрудников ОВД важно учитывать не только факторы, оказывающие непосредственное воздействие на поведение сотрудников ОВД, но и факторы, носящие фоновый характер и своим влиянием способствующие или препятствующие обеспечению его правомерности. Значимость фоновых факторов в системе условий обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД определяется их многочисленностью, разнообразием и способностью аккумулировать действенность в своей взаимосвязи.

Анализ юридической практики приводит к выводу о том, что в целом фоновые факторы сегодня неблагоприятно влияют на деятельность сотрудников ОВД. Поскольку такие факторы являются неправовыми по своей природе, предпринимаемые сегодня правовые меры обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД оказываются недостаточно эффективными именно в силу того, что их потенциал в воздействии на факторы фонового характера объективно является ограниченным. Кроме того, эффективность таких мер снижается вследствие того, что их применение не всегда носит комплексный характер, а существующие правовые инструменты, дающие возможность обществу влиять на правоприменительную практику, создаются в основном государством, а не воспроизводятся в качестве институтов неюридического права – права гражданского общества.

Природа правомерности обуславливает необходимость выработки и реализации государственной политики, нацеленной на изменение отношения общества к правоохранительной системе, и в том числе к сотрудникам ОВД и осуществляемой ими деятельности. Существует очевидная потребность в формировании позитивного восприятия со стороны общества профессии сотрудника ОВД и тех, кто ее представляет, создании благоприятной информационной среды деятельности правоохранителей. Реализация мероприятий, направленных на решение обозначенной задачи, может стать фактором, способствующим эволюции профессионального правосознания сотрудников ОВД, которая, в свою очередь, является значимой для обеспечения правомерности осуществляемой ими деятельности. Последнее определяется, с одной стороны, существенностью влияния, оказываемого на действия и решения, принимаемые сотрудником, его правосознанием, а с другой стороны, способностью правосознания оказывать на поведение правоприменителей как позитивное, так и негативное влияние в зависимости от условий, в которых оно формируется и функционирует.

4. Следует учитывать, что правовые меры обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД не являются универсальными. В современных условиях затруднительно рассчитывать на успешное решение задач, связанных с обеспечением правомерности поведения сотрудников, без дальнейшей модернизации социально-экономической и политической сфер жизнедеятельно-

сти российского общества. Такая модернизация исключительно правовыми средствами осуществлена быть не может. Кроме того, существенным условием повышения уровня правомерности деятельности сотрудников ОВД выступает трансформация массового правосознания, которая правовыми средствами также обеспечена быть не может.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте понятие правомерности.
2. Определите понятие законности.
3. Правомерность и законность – это тождественные понятия?
4. Дайте понятие факторов обеспечения правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел.
5. Обозначьте классификацию факторов, влияющих на поведение сотрудников ОВД.
6. Охарактеризуйте факторы воздействия как условие осуществления профессиональной деятельности сотрудников ОВД.
7. Охарактеризуйте факторы влияния как условие осуществления профессиональной деятельности сотрудников ОВД.
8. Охарактеризуйте правовые и неправовые факторы правомерности деятельности сотрудников ОВД.
9. Охарактеризуйте общие и персонифицированные факторы правомерности деятельности сотрудников ОВД.
10. Определите анализ механизма влияния факторов на правомерность деятельности сотрудников ОВД.
11. Каким образом правовая идеология влияет на правовое поведение сотрудников ОВД.
12. Каким образом информационная среда влияет на правомерность деятельности сотрудников ОВД.
13. Обозначьте виды юридических средств обеспечения правомерности и охарактеризуйте их.
14. В чем заключается ценность юридической ответственности как средства обеспечения правомерного поведения сотрудников органов внутренних дел.
15. Возможно ли выстроить эффективную систему охраны общественного порядка без помощи граждан? Приведите примеры взаимодействия полиции с населением в зарубежных государствах.
16. В чем заключается роль общественных советов при органах внутренних дел?
17. Что такое профессиональное правосознание?
18. Является ли профессиональное правосознание условием правомерности деятельности сотрудников органов внутренних дел?
19. Каков механизм влияния профессионального правосознания на обеспечение правомерности деятельности сотрудников ОВД?
20. Дайте характеристику профессиональному правосознанию сотрудников ОВД с точки зрения его содержательных и функциональных характеристик.
21. Назовите наиболее значимые позиции современного правосознания сотрудников ОВД с точки зрения обеспечения правомерности осуществляемой ими деятельности.

22. Охарактеризуйте условия формирования правосознания сотрудников ОВД.

23. В чем заключается роль правового воспитания в механизме обеспечения правомерности деятельности сотрудников ОВД?

24. Что выступает существенным условием изменения правосознания сотрудников ОВД и обеспечения их правомерной деятельности?

25. Возможна ли трансформация массового правосознания правовыми средствами?

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 10.07.2012) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст.2954.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.06.2012) // Российская газета. 2001. № 249.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 2002. № 1(ч. 1). Ст. 1.
5. Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета. 1995. №160.
6. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.
8. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
9. Указ Президента Российской Федерации от 9.02.2011 № 167 «Об обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.
10. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.
11. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 251 (ред. от 12.05.2011) «О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по проведению внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах») // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1337.
12. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 (ред. от 16.05.2011) «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административ-

ных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

14. Приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России») // Российская газета. 2011. № 219. 30 сентября.

15. Приказ МВД России от 20.09.2006 № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России».

16. Приказ МВД России от 24.12.2008 № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

17. Приказ МВД России от 11.02.2010 № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Монографии и научные издания

18. *Алтухов С.А.* Преступления сотрудников милиции. – СПб., 2001. 271 с.

19. *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков). – Саратов, 2001. 416 с.

20. *Баранов П.П.* Теория систем и системный анализ правосознания личного состава ОВД. – Ростов н/Д., 1997. 166 с.

21. *Безруков А.В.* Правосознание как фактор мотивации правомерного поведения: монография. – Мурманск, 2009. 195 с.

22. *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. – М., 1995. 304 с.

23. *Вопленко Н.Н.* Правосознание и правовая культура. – Волгоград, 2000. 50 с.

24. *Вопленко Н.Н.* Реализация права. – Волгоград, 2001. 48 с.

25. Воспитательная работа с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации / под общ. ред. д-ра педагог. наук, д-ра юрид. наук, проф. В.Я. Кикотя. – М., 2009. 480 с.

26. *Караваев А.Ф., Марьин М.И., Петров В.Е.* Основы психопрофилактики профессиональной деформации личности сотрудников органов внутренних дел. – Омск, 2007. 168 с.

27. *Карнаушенко Л.В.* Правоохранительные органы России в условиях системных реформ 1990-х – начала 2000-х гг. – Краснодар, 2005. 46 с.

28. *Лазарева О.В.* Правовая процедура. – Саратов, 2004. 150 с.

29. *Лейст О.Э.* Методологические проблемы юридической ответственности. Проблемы теории государства и права – М.: Проспект, 1999. 474 с.

30. *Малахов В.П.* Правосознание: природа, содержание, логика. – М., 2001. 385 с.

31. *Малахов В.П.* Философия права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501). – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. 336 с.
32. *Медушевская Н.Ф.* Интеллектуально-духовные корни современного российского права. – М., 2005. 152 с.
33. *Медушевская Н.Ф.* Духовные основания современного российского права. – М., 2008. 196 с.
34. *Медушевская Н.Ф., Уткин Г.Н.* Идея правды: сущность, содержание, роль в отечественной правовой культуре. – М., 2008. 160 с.
35. *Монтескье Ш.-Л.* О духе законов. – М., 1999. 672 с.
36. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. – М., 1999. 552 с.
37. *Правовая реформа: концепция развития российского законодательства.* – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1995. 220 с.
38. *Проблемы теории правосознания и правового воспитания. Избранное.* Ч. 2. Т. 2 / Баранов П.П.; отв. ред.: В.А. Назаров, А.А. Тарареева. – Ростов н/Д., 2005. 460 с.
39. *Шереги Ф.Э.* Социология права: прикладные исследования. – СПб., 2002. 447 с.
40. *Щегорцов В.А.* Социология правосознания. – М., 1981. 174 с.

Научные статьи

41. *Агарков М.* Карательный орган // Эксперт. 2009. № 17-18 (656). С. 18-19.
42. *Ахмедшин Р.Л.* Психологические аспекты феномена «правосознание» // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 344. С. 118-119.
43. *Дружкина Ю.А.* Функции религиозного правосознания // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 2. – М., 2007. С. 21-22.
44. *Касаева Т.В.* Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 36-38.
45. *Коржиков О.Н.* Правовая культура сотрудников правоохранительных органов: пути повышения // Правовая культура. 2007. № 2 (3). С. 74-79.
46. *Красильникова Ю.* Анализ современного состояния правосознания российского общества // Власть. 2010. № 7. С. 119-124.
47. *Мельгунов В.Д.* О некоторых вопросах совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях // Административная ответственность: вопросы теории и практики. 2005. С. 208-212.
48. *Минникес И.А., Захарченко А.В.* К проблеме профессионального сознания юристов (по материалам социологического исследования) // Академический юридический журнал. 2000. № 2 (2). С. 14-22.

49. *Ониани М.Г.* Участие гражданского населения в оценке и контроле за деятельностью органов внутренних дел // Актуальные проблемы права: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). 2011. С. 105-108.

50. *Орлова А.А.* Некоторые аспекты формирования профессионального правосознания и профессиональной правовой культуры сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Московского Университета МВД России. 2010. № 2. С. 122-125.

51. *Проклов О.В.* Проблемы правовой и мотивационно-ценностной деформации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. №5. С. 29-32.

52. *Протасов В.Н.* Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. №7. С. 18-20.

53. Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Професионал. 2012. № 1. С. 2-13.

54. *Семенюк Е.Ю.* Проблемы формирования правосознания в России: аксиологический аспект: материалы XII региональной научно-технической конференции «Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону». Т. 2 // Общественные науки. 2008. С. 15-18.

55. *Сергачева О.В.* Правосознание сотрудников органов внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2010. № 2. С. 3-7.

56. *Степанова А.Л.* Нравственно-профессиональная деформация сотрудников органов внутренних дел и пути ее преодоления // Новое в законодательстве России: проблемы теории и практики применения. Сборник научных статей. Вып.2. 2005. С.130-135.

57. *Химичева Г.П.* Возбуждение уголовного дела: проблемы правовой регламентации и совершенствования деятельности // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2003. № 2. С. 180-205.

Диссертации и авторефераты

58. *Алексеева Л.А.* Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. 20 с.

59. *Анохин С.А.* Правовые качества личности в системе условий правомерного поведения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. 176 с.

60. *Безруков А.В.* Профессиональное правосознание как фактор мотивации правомерного поведения сотрудников ОВД (теоретико-прикладной аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2003. 164 с.

61. *Блок А.Ю.* Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953-1985 гг.: автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – М., 2004. 32 с.

62. *Болтаева О.С.* Формирование профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел в условиях становления информационного общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. 26 с.
63. *Бондарев А.А.* Профессиональное правосознание государственных и муниципальных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. 251 с.
64. *Бурканова О.А.* Правосознание в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2007. 162 с.
65. *Быков А.Н.* Роль правосознания в юридической практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. 26 с.
66. *Веркиенко Л.В.* Применение права органами исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. 163 с.
67. *Гирько А.А.* Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: дис. ... канд. философ. наук. – Ставрополь, 2006. 180 с.
68. *Грошев С.Н.* Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956-1968 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. 24 с.
69. *Джамалова Э.К.* Историко-правовой анализ основ формирования правосознания молодежи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2005. 26 с.
70. *Зиновьева М.Ю.* Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. 223 с.
71. *Зыкова С.В.* Формы и элементы религиозности в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. 165 с.
72. *Кузнецов Р.А.* Деформация профессионального правосознания юристов: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. 194 с.
73. *Левченко А.А.* Мотивация правового поведения сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2002. 188 с.
74. *Магденко А.Д.* Правосознание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в контексте международных стандартов правоохранительной деятельности: Теоретический и практический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. 169 с.
75. *Мальшева О.А.* Современная уголовная политика российского государства и ее реализация на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Рязань, 2006. 65 с.
76. *Медведев В.А.* Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. 26 с.
77. *Нестерук Е.С.* Справедливость в современном российском правосознании: автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Н. Новгород, 2008. 27 с.
78. *Попов В.В.* Обыкновения правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. 197 с.

79. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. 25 с.

80. *Рыбак С.В.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 1999. 189 с.

81. *Сапун В.А.* Социальная структура правосознания и реализация права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1978. 16 с.

82. *Смирнов А.Р.* Правосознание в механизме правомерного поведения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. 158 с.

83. *Смирнов В.В.* Применение права как форма реализации правоохранительной функции аппарата государственной власти (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. 208 с.

84. *Тихий Р.С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. 249 с.

85. *Трофимова М.П.* Функции юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. 209 с.

86. *Шерменев М.А.* Деформации профессионального правосознания сотрудников уголовно-исполнительной системы (Общеправовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2006. 27 с.

Интернет-ресурсы

87. *Булавин С.П.* Общественный совет при МВД изменит мнение граждан о полиции // <http://ria.ru/interview/20111128/497973235.html>

88. *Фалалеев М.* Общественный совет при МВД России нашел причины трагедии в Казани // <http://www.rg.ru/2012/03/28/sovet.html>

89. *Фалалеев М.* Должность на «Дальний» просвет // <http://www.rg.ru/2012/03/27/draguncov.html>

*Рязанова Наталия Александровна,
кандидат юридических наук*

**ФАКТОРЫ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Редактор *О.Н. Тулина*
Техн. редактор *Т.Л. Ковалева*

Подписано в печать 23.05.2014 г., формат бумаги 60x90/16, уч.изд.л. 3,7,
бумага офсетная, печать трафаретная
Тираж экз., заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД РФ
г. Белгород, ул. Горького, 71



