

УДК 343.1

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.011

Законность как базовый принцип деятельности органов внутренних дел**Алексеева Лилия Алексеевна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Орловский юридический институт им. В.В. Лукьянова,
Министерство внутренних дел Российской Федерации,
302027, Российская Федерация, Орел, ул. Игнатова, 2;
e-mail: Lllilia@mail.ru

Майорова Светлана Анатольевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административной деятельности ОВД,
Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации,
603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, шоссе Анкудиновское, 3;
e-mail: Plavalaguna@inbox.ru

Аннотация

Статья посвящена сложному юридическому феномену законности, который в настоящее время имеет различные аспекты проявления и трактовки. Анализ существующих точек зрения на феномен законности позволил авторам прийти к выводам о ее структуре и проявлениях, а анализ современных общественных отношений позволил определить причины снижения уровня законности, в том числе и в органах внутренних дел. Также авторы пришли к выводу о том, что законность в современном российском обществе зависит от качества правотворчества и реализации нормативно-правовых актов, а знание и понимание правоприменяющими субъектами норм и принципов действующего законодательства являются первичными элементами, необходимыми для решения стоящих перед ними задач. Также авторами были предложены мероприятия, способствующие повышению законности в органах внутренних дел.

Для цитирования в научных исследованиях

Алексеева Л.А., Майорова С.А. Законность как базовый принцип деятельности органов внутренних дел // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 84-91.

Ключевые слова

Законность, обеспечение законности, органы внутренних дел, нарушения, правопорядок.

Введение

В ч 1 ст. 1 Конституции РФ провозглашается: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Таким образом, Конституция 1993 г., принятая всенародным голосованием, не просто закрепила положение о правовом статусе России, но и определила приоритеты ее дальнейшего развития. В рамках predetermined Основным законом ориентиров в последние десятилетия был проведен ряд реформ, направленных на приведение внутригосударственных норм в соответствие с международными принципами, такими как независимость и объективность суда, состязательность и равноправие сторон, социальная ориентация правоохранительных органов и др. Реформы во многом обусловлены становлением правового государства, что определяет их направленность на утверждение идеалов справедливости, гуманизма, формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры общества, обеспечение реализации прав и свобод личности.

Важнейшим элементом функционирования правового государства является законность. Режим законности позволяет противостоять разрушительной тенденции разгула преступности. Вместе с тем в нашей стране отношение к закону и к органам правопорядка, обеспечивающим претворение законов в жизнь, на протяжении всего исторического развития было неоднозначным, несмотря на то, что деятельность структурного аппарата МВД и иных ведомств, безусловно, направлена на поддержание законности и охрану общественного порядка. Несмотря на определенные негативные аспекты в деятельности органов государственной власти, в том числе и внутренних дел, следует отметить, что законность следует оценивать не только с точки зрения их деятельности, но и с точки зрения уровня правосознания самих граждан, их отношения к закону.

Законность как базовый принцип деятельности органов внутренних дел

Законность можно отнести к числу фундаментальных категорий юридической науки и практики, так как ее уровень и состояние являются ключевым критерием оценки правовой жизни общества. Несмотря на достаточно широкую освещенность ряда аспектов законности в юридической литературе, единого понимания этой категории так и не сложилось.

В настоящее время законность трактуется как определенный режим, как принцип и метод государственного руководства обществом, состоящий в издании и проведении в жизнь нормативно-правовых актов в интересах определенных политических сил, стоящих у власти, социальных групп или народа в целом, а также как итоговое состояние жизни в государстве и как особое состояние деятельности, выражающееся в свойствах юридической правомерности последней [Явич, 1971, 42].

Вторая половина XX в. была ознаменована формально-юридическим (позитивистским) подходом к пониманию законности. Так, К.Ф. Гуценко отмечает, что «законностью принято считать неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных нормативных актов всеми государственными и общественными учреждениями и организациями, должностными лицами, гражданами» [Гуценко, 1991, 38].

С.Г. Зубанова определяет сущность законности «в настойчивом и точном, строгом соблюдении, исполнении и применении законов и подзаконных актов, которые действуют на территории государства, всеми субъектами права, а именно гражданами, должностными лицами, государственными и общественными организациями» [Зубанова, 2010, www].

Ф.М. Раянов под законностью понимает юридическую категорию, означающую определенное отношение в том или ином государствообразующем обществе к законам и к претворению требований законов в жизнь. Проанализировав данное определение, можно сказать, что Ф.М. Раянов отдает предпочтение не столько строгому соблюдению законов, сколько отношению со стороны общества, людей к законам, их роли в общественной жизни [Законность..., www].

В.Т. Батычко предлагает отказаться от однозначного понимания законности, поскольку она настолько многогранна, что способна включать в себя и условия жизни государственно-организованного общества, и принцип самого права, заключающийся в требовании соблюдения его норм, законов и подзаконных актов субъектами, к которым они адресованы [Батычко, 2005]. Точка зрения В.Т. Батычко представляется совершенно справедливой, поскольку, действительно, законность является многомерным явлением, а существующие в юридической литературе определения этого понятия отражают различные аспекты законности, трактуя ее в качестве принципа деятельности органов государства, основного принципа права (причем включающего в себя как материальный, так и процессуальный аспект), своеобразного политико-правового режима жизни социума, а также метода государственного управления. Законность предопределяется действующим законодательством и пронизывает все стороны жизни общества.

Многозначное понимание законности позволяет прийти к выводу о том, что зависит она от качества правотворчества (издания законов и основанных на них подзаконных актов) и реализации нормативно-правовых актов.

Структура законности, как и определение этого понятия, не нашла в юридической литературе однозначного определения. Нередко структуру законности понимают как целостность составляющих ее элементов, к числу которых относят нормативную и теоретико-мировоззренческую основу средств, приемов, условий осуществления законности, а также системы эффективной защиты законности, включая систему контроля и надзора за действием законов и систему защиты прав и свобод граждан и их объединений [Морозова, 2011, 442].

Некоторые ученые придерживаются иной точки зрения. Так, профессор В.К. Бабаев видит структуру законности четырехчленной: нормативная, теоретико-мировоззренческая основы, законопослушное поведение всех субъектов права, а также гарантии законности.

Профессор Н.Н. Воленко в структуре законности выделяет также четыре элемента, относя к ним нормативную основу, систему требований правомерного поведения участников правоотношений, состояние связанности юридически значимой деятельности субъектов нормами права, а также юридическую правильность, точность деятельности субъектов правоотношений.

Таким образом, законность является многоплановой категорией, сущность которой невозможно выразить в одном предложении. Данное понятие имеет свои признаки, принципы, изучение которых позволит наиболее точно уяснить значение данной юридической категории.

В соответствии с устоявшейся в юридической литературе точкой зрения, принципы законности как непререкаемые ее требования объединяют такие, как единство законности, гарантированность основных прав и свобод граждан, неотвратимость наказания, недопустимость подмены законности целосообразностью, всеобщность, предполагающую равное распространение требований законов на всех лиц, находящихся на территории государства, а также их юридическое равенство. С сожалением приходится констатировать, что данный принцип не в полной мере реализуется в современной России, поскольку существующая система правовых иммунитетов фактически позволяет оставаться безнаказанными лицам,

занимающим определенные должности. Вместе с тем можно отметить и положительную тенденцию к увеличению возбужденных уголовных дел, совершенных высокопоставленными лицами, в том числе сенаторами, министрами, губернаторами, лицами, занимающими высокие посты в системе МВД РФ. Подобная практика позволяет формировать в обществе уверенность в верховенстве закона и убежденность в том, что перед ним все равны.

Показатели законности также весьма многоаспектны. Так, в частности, представляется возможным отнести к ним показатели деятельности органов государственной власти, уровень преступности, качество системы законодательства, ее соответствие нормам Конституции РФ и международным правовым актам и т. д.

Современные тенденции демократизации общества неизбежно приводят к стремлению общества осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти, поскольку демократия предполагает, что законы выражают волю народа, а действия органов государства претворяют нормы законов в жизнь. В связи с этим актуальным становится вопрос об ответственности за нарушение законности, которая наступает за отступление от требований. Нарушения законности имеют место в нашем обществе, и обусловлены они рядом объективных и субъективных факторов, нейтрализация которых позволит сформировать качественно иной уровень взаимоотношений между обществом и государством.

Анализ юридической литературы и объективных общественных отношений позволяет выделить основные причины низкого уровня законности.

- 1) Консерватизм и деградация социальных институтов ведут к искажению социальной, политической и экономической систем [Хропанюк, 2003]. Все более очевидным фактом можно считать нарастающую в обществе неудовлетворенность деятельностью органов управления. Эта неудовлетворенность пронизывает практически все сферы деятельности государства: образование, здравоохранение, правоохрану, социальное обеспечение и т. д. Уровень доверия к высшим органам власти (Правительству, Государственной Думе, Совету Федерации), а также к судам оказался ниже, чем уровень доверия населения к полиции [ВЦИОМ..., www]. Это свидетельствует о неспособности данных институтов решать стоящие перед страной проблемы.
- 2) Низкое качество законодательства, которое является отправной точкой для всех появлений законности, зачастую проявляется в нарушении требований системности, понятности, конкретности, непротиворечивости и достаточности, предполагающей количественную оптимальность и достаточность для поддержания законности и достижения правопорядка [Гарашко, Давидов, 2016].
- 3) Извращение и нивелирование социальных ценностей и представлений о них выступают в качестве определяющего фактора мотивации поведения человека, также наблюдается низкий уровень правовой и личной культуры населения, в том числе и лиц, применяющих право [Алексеева, 2017, 22]. Знание и понимание правоприменяющими субъектами норм и принципов действующего законодательства являются первичными элементами, необходимыми для решения стоящих перед ними задач. В противном случае будут иметь место неправомерные действия, законность будет нарушена.

Несомненно, для решения этих проблем необходимо искать наиболее эффективные, рациональные пути. А само решение этих проблем особо важно в связи с тем, что Россия является правовым государством.

Важность принципа законности в деятельности органов внутренних дел предопределяется его законодательным закреплением в ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», норма которого предполагает, что полиция осуществляет свою деятельность в

соответствии с законом. Безусловно, данная норма подлежит расширительному толкованию, поскольку под законом здесь необходимо понимать не только конкретный нормативный акт, а весь законодательный массив. К сожалению, действующее законодательство несовершенно, нередки противоречия и пробелы, восполнить которые предпринимают попытки Конституционный и Верховный Суды РФ. В связи с этим соблюдение данного принципа требует от сотрудников органов внутренних дел высокого профессионализма, самоотдачи и постоянного самосовершенствования.

Вместе с тем сотрудники органов внутренних дел в своей деятельности руководствуются не только законами, но и подзаконными актами. Данные акты должны быть основаны на законе. Незнание законов, неверное их толкование и, как следствие, неправильное применение наносят ущерб правам и свободам граждан, подрывают авторитет самих органов внутренних дел.

Для того чтобы правильно определить роль органов внутренних дел в обеспечении законности, следует дать правовую оценку двум связанным понятиям – законности и правопорядку. Можно добиться укрепления законности только путем обеспечения твердого и стабильного правопорядка. В то же время укрепление законности закономерно ведет к укреплению правопорядка. Но правопорядок – это самостоятельная юридическая категория, имеющая свою структуру, функции и содержание.

Правапорядок можно определить как основанную на праве и сложившуюся в результате осуществления принципов законности такую упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерном поведении и действиях их участников.

Законность и правопорядок выступают ядром системы общественного порядка. Общественный порядок представляет собой обусловленную закономерностями социального развития систему правил и институтов, обеспечивающих упорядоченность общественных отношений и придающих им определенную организационную форму. Правопорядок является составной частью общественного порядка, поэтому они взаимосвязаны между собой и опираются на общие закономерности общественного развития.

Обеспечение законности и правопорядка находится в зависимости от ряда условий, именуемых в юридической литературе гарантиями. Данные условия позволяют законности существовать как нормальному и нужному в государстве явлению. Когда все условия не выполняются в совокупности, уровень законности снижается. К числу общих условий-гарантий относятся экономические, политические, идеологические, социальные и общественные, а специальными гарантиями можно считать достаточную правовую урегулированность значимых общественных отношений качественными законами, наличие и реальную действенность органов, реализующих и охраняющих право.

Несмотря на большое количество правоохранительных органов и правозащитных организаций, достижение должного уровня правопорядка и законности население связывает с деятельностью именно органов внутренних дел. Вместе с тем достижение законности в самих органах внутренних дел находится в зависимости от выполнения ими следующих основных условий. Во-первых, органы внутренних дел должны использовать норму в пределах своей компетенции и подведомственности в соответствии с ее смыслом. Во-вторых, недопустимо подменять одних должностных лиц другими. В-третьих, вся деятельность органов внутренних дел должна строиться с учетом соблюдения и на основе процессуальных требований, изложенных как в процессуальных законах, так и в различных подзаконных актах, постановлениях и регламентах.

Проведенное исследование показало, что основными причинами, способствующими нарушениям законности со стороны сотрудников органов внутренних дел, выступают, как

правило, ненадлежащий контроль за деятельностью подчиненных со стороны руководящего состава, недостаточная организующая роль руководителей по профилактике правонарушений, проявляемый ими формализм и бездеятельность, а также личная недисциплинированность и низкий уровень правового сознания сотрудников. Внешние формы проявления такой деформации могут быть самыми различными, начиная от внутреннего несогласия с действующим законодательством до совершения умышленных преступлений. Это может быть и формальное отношение к выполнению возложенных обязанностей, подмена делового подхода псевдоактивностью, произвольное толкование законов, подмена правовых норм корпоративными, несоблюдение правовых предписаний, нарушение прав человека.

Заключение

Значимость законности для правового государства состоит в том, что она выступает неотъемлемой базой для формирования государственности. Однако необходимо отметить, что законность не достигается в обычной жизни в автоматическом режиме, иными словами, наличие правового предписания не выступает гарантом его исполнения. Для непосредственного выполнения требований и предписаний, а также исключения (или минимизации) нарушений необходимо создание соответствующих условий, а также наличие целостного комплекса мер политического, юридического, идеологического и организационного характера, которые будут непосредственно обеспечивать реализацию законности.

В любом государстве решение задач по обеспечению прав человека связано с деятельностью правоохранительных органов. Признавая законность базовым свойством системы и всего процесса функционирования органов внутренних дел, поскольку именно она обеспечивает единство законодательства и практики по его применению, необходимо отметить, что формирование законности в органах внутренних дел достигается посредством следующих мероприятий: проведения подготовки, переподготовки, повышения квалификации; организации и проведения различного рода научных конференций; организации правовой пропаганды, оздоровления межличностных отношений в рабочем коллективе; совершенствования взаимодействия сотрудников органов внутренних дел со средствами массовой информации, дальнейшего развития принципа открытости деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Библиография

1. Алексеева Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Орел, 2017. 148 с.
2. Батычко В.Т. Теория государства и права в вопросах и ответах. Таганрог: ТРТУ, 2005.
3. ВЦИОМ зафиксировал снижение доверия правительству и президенту. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/06/2018/5b2ca83d9a79476fe6076750>
4. Гарашко А.Ю., Давидов Д.С. Источники права как нормативно-правовое основание образа государственной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 8. С. 9-12.
5. Гуценко К.Ф. (ред.) Правоохранительные органы в СССР. М.: МГУ, 1991. 288 с.
6. Законность: понятие и принципы. Дискуссионные вопросы законности. URL: <https://jurkom74.ru/ucheba/zakonnost-ponyatie-i-printsipi-diskussionnie-voprosi-zakonnosti>
7. Зубанова С.Г. Теория государства и права. М., 2010. URL: <http://be5.biz/pravo/t020/index.html>
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
9. Морозова Л.А. Теория государства и права. М.: Эксмо, 2011. 512 с.
10. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос.

Федерации 28.01.2011: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 02.02.2011. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/

11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Омега-Л; Интерстиль, 2003. 384 с.

12. Явич Л.С. Право и общественные отношения (основные аспекты содержания и формы советского права). М.: Юридическая литература, 1971. 152 с.

Legality as a basic principle of activities of internal affairs bodies

Liliya A. Alekseeva

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of state legal disciplines,
Orel Law Institute named after V.V. Luk'yanov,
Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
302027, 2, Ignatova st., Orel, Russian Federation;
e-mail: Lllilia@mail.ru

Svetlana A. Maiorova

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of administrative activities of internal affairs bodies,
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
603950, 3, Ankudinovskoe hwy, Nizhny Novgorod, Russian Federation;
e-mail: Plavalaguna@inbox.ru

Abstract

The article is devoted to the complex legal phenomenon of legality in Russian law, which currently has various aspects of manifestation and interpretation. The analysis of the existing points of view on the phenomenon of legality allows the authors to come to conclusions about its structure and manifestations, and the analysis of modern social relations in the Russian Federation allows the researchers to determine the reasons for the decrease in the level of legality in the Russian Federation, including in internal affairs bodies. Having analysed the regulatory framework for activities of internal affairs bodies in the Russian Federation, including the Constitution of the Russian Federation and Federal Law of the Russian Federation No. 3-FZ of February 7, 2011 “On the police”, and scientific literature in this sphere, the authors point out that legality in modern Russian society depends on the quality of law-making and the observance of legal acts, and knowledge and understanding of the norms and principles of the current legislation of the Russian Federation by law enforcement bodies are viewed as the primary elements that are necessary to solve the problems facing them. The authors also propose measures to improve the rule of law in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

For citation

Alekseeva L.A., Maiorova S.A. (2019) Zakonnost' kak bazovyi printsip deyatel'nosti organov vnutrennikh del [Legality as a basic principle of activities of internal affairs bodies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 84-91.

Keywords

Legality, ensuring legality, internal affairs bodies, violations, law and order.

References

1. Alekseeva L.A. (2017) *Sootnoshenie sotsial'noi i yuridicheskoi effektivnosti pravoprimeritel'noi deyatel'nosti organov vnutrennikh del* [The correlation between social and legal effectiveness of law enforcement activities of internal affairs bodies]. Orel.
2. Batychko V.T. (2005) *Teoriya gosudarstva i prava v voprosakh i otvetakh* [Theory of state and law in questions and answers]. Taganrog: Taganrog State University of Radioengineering.
3. Garashko A.Yu., Davidov D.S. (2016) Istochniki prava kak normativno-pravovoe osnovanie obraza gosudarstvennoi vlasti [Sources of law as a regulatory basis for the image of state power]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 8, pp. 9-12.
4. Gutsenko K.F. (ed.) (1991) *Pravookhranitel'nye organy v SSSR* [Law enforcement bodies in the USSR]. Moscow: Moscow State University.
5. Khropanyuk V.N. (2003) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow: Omega-L Publ.; Interstil' Publ.
6. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 22/12/18].
7. Morozova L.A. (2011) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow: Eksmo Publ.
8. *O politzii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 07.02.2011 № 3-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.01.2011: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 02.02.2011* [On the police: Federal Law of the Russian Federation No. 3-FZ of February 7, 2011]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ [Accessed 22/12/18].
9. *VTsIOM zafiksiroval snizhenie doveriya pravitel'stvu i prezidentu* [The Russian Public Opinion Research Centre recorded a decline in trust in the government and the President]. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/22/06/2018/5b2ca83d9a79476fe6076750> [Accessed 22/12/18].
10. Yavich L.S. (1971) *Pravo i obshchestvennye otnosheniya (osnovnye aspekty sodержaniya i formy sovetskogo prava)* [Law and social relations (the main aspects of the content and form of Soviet law)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
11. *Zakonnost': ponyatie i printsipy. Diskussionnye voprosy zakonnosti* [Legality: the concept and principles. Controversial issues of legality]. Available at: <https://jurkom74.ru/ucheba/zakonnost-ponyatie-i-printsipi-diskussionnie-voprosi-zakonnosti> [Accessed 22/12/18].
12. Zubanova S.G. (2010) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow. Available at: <http://be5.biz/pravo/t020/index.html> [Accessed 22/12/18].