

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Обзор посвящен состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России Международной научно-теоретической конференции “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции)”, на которой обсуждались актуальные теоретико-правовые проблемы.

The survey held in Saint-Petersburg University of MIA of Russia International scientific-theoretical conference “State and law: evolution, temporary condition, prospects of development (Towards the 300th anniversary of the Russiapolice)”, which discussed relevant theoretical and legal problems.

Ключевые слова: государство, право, полиция, правоохранительная система, правоохранительные органы, общество, защита прав и свобод человека.

Key words: state, law, police, law enforcement system, law enforcement, society, protection of rights and freedoms.

Проведение научных конференций, посвященных актуальным вопросам теории и истории государства и права, в Санкт-Петербургском университете МВД России стали доброй традицией¹. Международная научно-теоретическая конференция “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции)”, состоявшаяся в Санкт-Петербурге 28–29 апреля 2016 г., стала тринадцатой. В этом году и других ближайших годах собрания ученых будут приурочены к 300-летию российской полиции, официальный отсчет истории которой был начат в 1718 г.

Вопросы, касающиеся правоохранительной системы в целом и полиции России в частности, находятся в центре внимания отечественных и зарубежных ученых. Разнообразие подходов к пониманию сущности правоохранительной системы, к определению ее структурных элементов, к выделению основных этапов эволюции полицейской системы России и их характеристике свидетельствуют о сложности и комплексном характере проблем, предложенных для обсуждения на конференции. Рассмотрение учеными теоретико-правовых и историко-правовых аспектов вопросов, касающихся правоохранительной деятельности, выявление специфики правоохранительной системы современного Российского государства в итоге должно помочь аккумулировать теоретический и сравнительный потенциалы классической юриспруденции, вывести обсуждение этих проблем на уровень социологии права, на уровень конкретных рекомендаций и технологий их реализации.

Круг вопросов, поставленных для обсуждения на конференции, был широк. Основными среди них стали следующие: государственно-правовая реальность как среда функционирования правоохранительной системы; субъектный состав правоохранительной системы; специфика взаимодействия правоохранительных органов и общества; защита прав и свобод человека — предназначение правоохранительных органов; правоохранительная деятельность как предмет осмысления российской полицейстики; концептуальные основания осуществления правоохранительной деятельности в Российской Федерации;

особенности источниковой базы исследования истории правоохранительных органов России; основные этапы становления и развития правоохранительной системы Российского государства; особенности организации и деятельности правоохранительных органов в регионах Российского государства; нормативные основания осуществления правоохранительной деятельности на разных исторических этапах Российского государства; проблемы формирования правовой культуры сотрудников правоохранительных органов; проблемы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов; образ сотрудника полиции в общественном сознании.

Конференция продолжала свою работу в течение двух дней. 29 апреля к обсуждению научных проблем известными учеными присоединились начинающие исследователи: аспиранты, адъюнкты, магистры, слушатели, курсанты и студенты, которые в рамках секции молодых исследователей представили на суд научной общественности результаты своей работы в виде докладов и статей. Участниками конференции в Санкт-Петербургском университете МВД России стали более 400 ученых и молодых исследователей.

Начальник Санкт-Петербургского университета МВД России генерал-лейтенант полиции В. А. Кудин открыл научный форум приветственным словом к участникам конференции. Он обратил внимание на значимость научных исследований для преобразования правовой действительности в современной России, на традиции, сформировавшиеся в Санкт-Петербургском университете МВД, в сфере проведения научных исследований и сообщил, что доклады и выступления участников научного форума получили отражение в четырех томах материалов конференции, изданных под редакцией проф. Н. С. Нижник².

²См.: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции). Материалы Междунар. науч.-теорет. конф. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2-х т. СПб., 2016; Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции). Материалы Междунар. науч.-теорет. конф. молодых исследователей. Санкт-Петербург, 29 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2-х т. СПб., 2016.

¹Нижник Н.С. “Правовая система России: традиции и инновации”: Всероссийская научно-теоретическая конференция 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник СПбУ МВД России. 2013. № 2 (58). С. 229–240; № 3 (59). С. 232–240.

Организатор конференции, **начальник кафедры теории государства и права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф. Н. С. Нижник** отметила, что вопросы, поставленные для обсуждения на конференции, получили отклик в подготовленных для публикации 253 работах ученых³ и 281 работе молодых исследователей⁴. Среди участников дискуссии по вопросам, поставленным на конференции, — ученые и практикующие юристы России, Казахстана, Украины, Беларуси, Кыргызстана, Молдовы, Франции. Широка география российских участников конференции — представителей Архангельска, Барнаула, Белгорода, Великого Новгорода, Верхнего Уфалея Челябинской области, Волгограда, Воронежа, Выборга, Гатчины, Дедовска Московской области, Екатеринбургa, Иркутска, Калининграда, Кирова, Краснодара, Курска, Липецка, Минеральных Вод, Москвы, Мурманска, Нижнего Новгорода, Новороссийска, Новосибирска, Омска, Орла, Перми, Петрозаводска, Пскова, Пятигорска, Ростова-на-Дону, Рязани, Самары, Санкт-Петербурга, Саратова, Старого Оскола, Таганрога, Челябинска.

Подготовка материалов конференции к публикации, подчеркнул организатор конференции, **начальник кафедры истории государства и права СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц. А. А. Удальцов**, выявила разнообразие взглядов на предмет обсуждения. Это — и свидетельство сложности и неоднозначности поставленной проблемы, и результат того, что проблематика получила междисциплинарный анализ специалистов различного профиля (философов, юристов, историков, политологов, социологов, культурологов, этнографов), и подтверждение необходимости дальнейшего обсуждения вопросов, касающихся правоохранительной системы России, и их исследования учеными.

В рамках обсуждения вопросов, *характеризующих государственно-правовую реальность как среду функционирования правоохранительной системы*, на пленарном и секционных заседаниях были представлены различные подходы к анализу системы правоохранительных органов.

Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юрид. наук, проф. И. Л. Честнов отметил, что главным критерием отнесения государственного органа к числу правоохранительных является их специализация как систематическое участие в осуществлении правоохранительных функций. Вопрос о конкретном содержании правоохранительной функции и, следовательно, об отнесении того или иного органа (прежде всего государственного) к числу правоохранительных, по мнению И. Л. Честнова, остается дискуссионным. При его решении, считает ученый, следует учитывать принцип разделения властей как основание построения системы органов государственной власти. При таком подходе суд и адвокатура не могут быть безоговорочно причислены к правоохранительным органам, хотя они самым непосредственным образом участвуют в осуществлении правоохранительной функции. И. Л. Честнов выразил несогласие

с отнесением правоохранительных органов к исполнительной ветви государственной власти и привел аргументы в обоснование своего утверждения о том, что правоохранительные органы являются “нетипичной ветвью власти”.

Профессор кафедры теории права и правоохранительной деятельности Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, доктор юрид. наук, проф. Р. А. Ромашов проанализировал правоохранительную систему как структурно-функциональный элемент механизма государства. Рассмотрев существующие в юридической литературе концепции соотношения понятий “механизм государства” и “государственный механизм”, ученый пришел к выводу, что отождествление “материальных придатков” с силовыми структурами государства выглядит не совсем точным. К числу “материальных придатков” государственной власти наряду с органами, при помощи которых осуществляется государственное принуждение, по мнению Р. А. Ромашова, целесообразно относить предприятия, учреждения, организации, осуществляющие материальное, техническое, финансовое и иное обеспечение деятельности, направленной на реализацию функций государства.

Отождествление понятий “государственный механизм” и “государственный аппарат” Р. А. Ромашов связывает со смешиванием структурных и функциональных аспектов государственной организации общества и, как следствие, с отождествлением двух типов понимания государства: политического и социологического. Изменения, произошедшие в последние годы в политико-правовой системе России, отметил Р. А. Ромашов, обусловили усиление влияния негосударственных институтов, которым государство передает часть своих функциональных полномочий и которые в различных сферах общественной жизнедеятельности весьма активно влияют на процессы реализации функций государства. Поэтому разграничение структурных и функциональных составляющих государства и, как следствие, различие феноменов “механизм государства” и “государственный механизм” уместно. Структуру механизма государства образуют государственные органы и учреждения, создаваемые по воле государства и действующие преимущественно в общегосударственных интересах. Таким образом, делает вывод Р. А. Ромашов, понятие “механизм государства” тождественно понятию “аппарат государства” в его широком смысле. Государственный механизм включает в себя помимо механизма (аппарата) государства систему негосударственных органов, которым государство делегировало право реализации отдельных государственных функций и наделило их соответствующими государственными полномочиями, в том числе в сфере правоохранительной деятельности.

На дискуссионность вопроса о соотношении понятий “государственный аппарат”, “механизм государства” и “механизм осуществления функций государства” обратила внимание и **доцент кафедры теории государства и права Челябинского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. Ю. С. Новикова**. Она подчеркнула, что “механизм государства” — сложное и системное понятие, не являющееся тождественным понятиям “государственный аппарат” и “механизм осуществления функций государства”. Особое место в механизме государства принадлежит правоохранительным органам, основная задача которых — защита личности, ее прав и свобод от нарушений, восстановление нарушенных прав, обеспечение законности и правопорядка в обществе.

К теоретико-правовым аспектам проблем функционирования государственного механизма обратилась в своем докладе **доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Южно-Уральского государственного университета**

³ См.: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции). Материалы Междунар. науч.-теорет. конф. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2-х т.

⁴ См.: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции). Материалы Междунар. науч.-теорет. конф. молодых исследователей. Санкт-Петербург, 29 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2-х т.

(Челябинск), канд. юрид. наук, доц. **Н. П. Герасимова**, отметив, что для повышения эффективности функционирования механизма государственно-правового регулирования необходимо его дальнейшее научное исследование с учетом всех достижений современной теоретической юриспруденции.

Легитимность полиции как взаимодействие нарративов и идеологий стала предметом научного исследования **начальника кафедры социологии и политологии Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, доктора филос. наук, проф. В. Ю. Бельского**, который отметил, что россияне не склонны абсолютизировать закон (как, например, граждане Германии), не считают его непреложной нормой и высшей ценностью. Закон для значимой части российского общества не является инстанцией, задающей стандарты социально приемлемого поведения. По мнению В. Ю. Бельского, большинство российских граждан относятся к охране правопорядка как социальному институту скептически. Свидетельство этому – результаты социологических опросов, показывающих, что менее трети граждан России доверяют полиции, что почти половина россиян допускает мысль о возможной оппозиционности не только полиции, но и вообще правоохранительных органов страны по отношению к политической власти.

Анализируя эффективность правоохранительной деятельности, **профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор юрид. наук, канд. филос. наук, проф. Г. Г. Бернацкий** подчеркнул, что «оплотом силы и эффективности правоохранительных органов государства» является государственная идеология; что государственная идеология в России всегда была основана на вековых традициях, на любви к своей стране, на готовности к самопожертвованию во имя будущего, во имя независимости и свободы народа государства. Работа правоохранительных органов связана с риском для жизни, констатировал Г. Г. Бернацкий. Обеспечение правопорядка и законности требует от сотрудников проявления мужества и принципиальности практически каждый день. Высокая заработная плата может стимулировать гражданского работника к добросовестному исполнению служебных обязанностей, но она не может заставить его пожертвовать собственной жизнью во имя общих целей. Однако, подчеркнул профессор, российские офицеры вставали грудью на защиту страны и погибали, не ища ни славы, ни богатства, ни власти. Что же двигало ими в борьбе с внутренними и внешними врагами? Это – великая любовь к своей стране, утверждает Г. Г. Бернацкий, высокое чувство патриотизма, незыблемая вера в идеалы и ценности, идеология, являющаяся оплотом силы государства. Если государство в силу своей слабости не может утвердить и внедрить в общество определенную государственную идеологию, то такое государство быстро распадается. Оно не имеет будущего. Наличие государственной идеологии является необходимым признаком государства. Нет государственной идеологии – нет и государства. Для правоохранительных органов нет ничего более опасного, чем идейное разложение, идеологическая деградация личного состава, потеря нравственных основ личности, резюмировал профессор.

Рассматривая государственно-правовую реальность как среду функционирования правоохранительной системы, **начальник кафедры философии Волгоградской академии МВД России, канд. филос. наук, доц. Е. А. Матвиенко** сосредоточил внимание на проблемах и тенденциях трансформации современной государственности. Он отметил, что государство является одним из тех социальных институтов, благодаря которым человеческая цивилизация смогла достичь серьезных результатов в своем развитии. Однако, как и любое историческое явление, госу-

дарство, по всей видимости, преходяще. В то же время вопрос о том, сыграло ли уже оно свою историческую роль, продолжит ли оставаться центральным элементом политической жизни в обозримом будущем, сегодня является дискуссионным. Феномен государственности, по мнению Е. А. Матвиенко, претерпевает серьезные трансформации, порой приводящие к деградации государственности на определенных территориях. К тому же интенсивные процессы государственного строительства в различных частях мира свидетельствуют о наличии внутренних резервов государства. Государство, которое еще недавно казалось столь хорошо изученным, сегодня, на взгляд ученого, вновь ставит множество интереснейших проблем перед филологами, политологами, юристами.

Попытку исследовать механизм функционирования государства в парадигме правового реализма – философско-правовой концепции, основанной на актуализации правоприменительных процедур, психологическом восприятии фактичности права, отрицании избыточной метафизики, вступающей в противоречие с эмпирическими наблюдениями исследователя, предпринял **старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства юридического факультета НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге, канд. юрид. наук Е. Н. Тонков**. Российский социалистический правовой реализм первой половины XX в., отметил ученый, поставил право в полную зависимость от политических действий лидеров революции и коммунистической партии. Под правом в революционной действительности рассматривались не столько нормативные акты, сколько воля правящего субъекта, которым мог оказаться комиссар, коммунист, назначенный судья или просто авантюрист. В определенные периоды так называемое революционное правосознание становилось основным источником права и основанием принятия судебных решений и внесудебных актов. В действующем Уголовно-процессуальном кодексе РФ совесть конкретного правоприменителя и закон государства признаются равными источниками принятия важнейших процессуальных решений. Е. Н. Тонков пришел к выводу, что российский правовой реализм – сложившаяся в постреволюционной России и продолжающая действовать по настоящее время законодательная и правоприменительная доктрина, согласно которым декларативные нормы справедливого порядка не совпадают с юридической практикой. Сравнительное исследование эволюции российского правового реализма позволяет глубже понять структуру современной публичной власти и механизм функционирования государственных органов.

Попытку охарактеризовать роль силовых структур в восстановлении как свойстве эластичного суверенитета предпринял **зав. кафедрой теории и истории государства и права Балтийского гуманитарного института (Санкт-Петербург), канд. юрид. наук, доц. А. В. Кузьмин**. Он отметил, что контроль над ключевыми элементами механизма государства в рамках осуществления государственно-властных полномочий позволяет фактически распоряжаться государственным суверенитетом. Силовые структуры, по мнению А. В. Кузьмина, относятся к исполнительной власти, а при анализе их роли в государственном механизме важно иметь в виду, что: 1) ресурсы силовых структур в определенной ситуации могут действовать в интересах не только государства, но и собственной организации; 2) принудительные механизмы реализации функций государства и, следовательно, государственного суверенитета гораздо эффективнее и результативнее долговременного воздействия естественных факторов (например, такого, как демографический); 3) только прямые принудительные механизмы, находящиеся в распоряжении современных силовых структур, позволяют эффективно

воздействовать на общественные отношения, приводя их (в случае совершения правонарушения) в соответствие с законодательно установленным эталоном. Значение силовых структур А. В. Кузьмин охарактеризовал в контексте авторской концепции эластичного суверенитета.

Важной характеристикой правовой реальности, оказывающей существенное влияние на функционирование механизма государства и составляющих его государственных органов, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАНХиГС при Президенте РФ (Москва), доктор юрид. наук, проф. Л. А. Нудненко назвала непосредственную демократию. При этом профессор отметила необходимость скорейшего принятия федерального закона «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни», который должен определить круг субъектов постановки вопроса о необходимости проведения всенародного обсуждения; орган, регистрирующий такую инициативу; срок проведения всенародного обсуждения и механизм подведения итогов всенародного обсуждения. Механизм подведения итогов всенародного обсуждения, по мнению Л. А. Нудненко, должен включать правила, гарантирующие учет мнений граждан, высказанных в ходе обсуждения, а также исключать ситуацию, когда авторы законопроекта учитывают только те идеи и предложения, которые отвечают их интересам и представлениям о содержании закона, и игнорируют предложения, поддержанные большинством граждан в процессе всенародного обсуждения. Для контроля за исполнением этих правил профессор предложила предусмотреть формирование комиссии по подведению итогов всенародного обсуждения, в которую кроме авторов законопроекта входили бы представители профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также представители Общественной палаты РФ и инициативной группы по проведению всенародного обсуждения. По мнению Л. А. Нудненко, необходим и федеральный закон о народной законодательной инициативе в Российской Федерации, который позволит устранить проблемы правовой регламентации данного института непосредственной демократии. Такой закон должен способствовать пропаганде участия граждан в законодательной деятельности, повышению активности граждан России в решении злободневных проблем посредством использования возможности влиять на характер и содержание принимаемых Федеральным Собранием РФ федеральных законов.

Вопросам законотворчества в субъекте Федерации посвятил свое выступление доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина, канд. полит. наук, доц. А. А. Ерыгин. Он обратил внимание на то, что при определении структуры законодательного (представительного) органа сложились два основных подхода: при узком подходе в структуру законодательного органа включают его руководство, коллегиальный совещательный орган (совет, президиум), постоянные комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции) – подразделения, состоящие из депутатов представительного органа, в том числе занимающих руководящие должности; широкий подход предполагает также включение аппарата законодательного органа, который относится к вспомогательным органам региональных законодательных собраний, состоящим преимущественно из государственных служащих субъекта Федерации, не обладающих полномочиями по изданию нормативных правовых актов, выполняющих экспертные, аналитические, консультационные, координирующие и иные социально значимые функции, призванных содействовать решению задач, стоящих перед законодательным органом субъекта Федерации, его комитетами,

комиссиями, руководителями. А. А. Ерыгин привел разнообразные аргументы, подтверждающие вывод докладчика: в современных условиях широкий подход в наибольшей степени отражает сложившиеся реалии при определении структуры региональных законодательных (представительных) органов государственной власти.

На тенденции совершенствования правовой регламентации предвыборной агитации обратили внимание заместитель директора по научной работе Юридического института Пятигорского государственного лингвистического университета, доктор юрид. наук, проф. Л. А. Тхабисимова и проф. Л. А. Нудненко. По их мнению, особое место в российской правовой реальности занимают предвыборные дебаты. В случае нарушения требования об обязательном участии избирательного объединения, кандидата в дебатах причитающееся им эфирное время переходит оппоненту (оппонентам). Профессора считают, что это – довольно мягкая форма конституционно-правовой ответственности за невыполнение обязанности личного участия в дебатах; более действенной мерой ответственности за неучастие в дебатах без уважительных причин было бы снятие кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности с регистрации компетентной избирательной комиссией. Ученые констатируют, что 2016 г. ознаменовался внесением изменения в избирательное законодательство, согласно которому при проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица без его согласия допускается в определенных случаях, в числе которых – использование избирательным объединением изображений выдвинутого им кандидата, находящегося среди неопределенного круга лиц. Такое же право предлагается предоставить кандидату, который может использовать свое изображение среди неопределенного круга лиц. Докладчики подчеркнули, что это предложение вызывает вопросы, в частности: что понимать под «неопределенным кругом лиц»? для кого данный круг лиц является неопределенным – для избирателей или самого кандидата?

В рамках обсуждения проблемы *субъектного состава правоохранительной системы* участники конференции обратили внимание на плюрализм подходов к ее анализу. Внутренние войска как структурно-функциональный элемент правоохранительной системы охарактеризовали заместитель начальника по учебной работе Новосибирского военного института внутренних войск им. генерала армии И. К. Яковлева МВД России, канд. юрид. наук, доц. А. Н. Померлян, докторант НИИ Военной академии Генерального штаба Вооружённых Сил РФ (Москва), канд. юрид. наук, доц. О. В. Григорьев, помощник командующего – начальник пресс-службы Северо-Западного регионального командования МВД России (Санкт-Петербург) В. Г. Викторов, доцент кафедры теории и истории государства и права Новосибирского военного института внутренних войск им. генерала армии И. К. Яковлева МВД России С. А. Кучма, преподаватель кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России, канд. юрид. наук В. М. Шеншин, преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск им. генерала армии И. К. Яковлева МВД России, канд. юрид. наук И. Д. Хомяков. Характеристику таможенным органам как субъекту правоохранительной системы дала преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Южно-Уральского государственного университета (Челябинск) Е. С. Рейхерт. На место в правоохранительной системе органов прокуратуры обратили внимание зав. кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета

им. Янки Купалы (Беларусь), доктор юрид. наук, проф. **И. Э. Мартыненко**, доцент кафедры теории и истории права и государства Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте РФ (Санкт-Петербург), канд. ист. наук, доц. **В. С. Павлов**. Реализацию правоохранительной функции нотариатом проанализировали профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, доктор юрид. наук, проф. **Д. А. Пашенцев** и заместитель директора Института прокуратуры Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург) **Н. С. Калистратова**. Пенитенциарную систему как элемент правоохранительной системы охарактеризовали доцент кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН России, канд. юрид. наук, доц. **Ю. В. Помогалова**, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, доктор юрид. наук, доц. **С. М. Оганесян**. На место Пенсионного фонда РФ в правоохранительной системе современной России обратила внимание главный специалист-эксперт юридической группы Управления Пенсионного фонда РФ в Гатчинском районе Ленинградской области (Гатчина) **Е. А. Кузнецова**. Особый интерес участников конференции вызвал доклад доцента кафедры гражданского права и процесса Южно-Уральского государственного университета (Челябинск), канд. юрид. наук **А. А. Алексеева**, посвященный проблемам организации и функционирования административной юстиции и ее месту в правоохранительной системе государства.

Профессор кафедры гражданского права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юрид. наук, проф. А. А. Демичев важным элементом правоохранительной системы государства назвал граждан. Традиционно считается, подчеркнул профессор, что государственная власть, как минимум, организационно отделена от общества, а граждане не являются субъектами правоохранительной системы. Они наряду с организациями – лишь объекты, на которые направлена ее деятельность. Однако в исторической и современной реальности это не совсем так. А. А. Демичев перечислил признаки, которые, на его взгляд, свидетельствуют о том, что граждане являются элементом правоохранительной системы государства: 1) участие в правоохранительной деятельности происходит исключительно на основе норм права и четко регламентируется ими; 2) реализация правоохранительной функции государства не является основной постоянной функцией гражданина, носит либо однократный, либо эпизодический, либо временный характер; 3) к гражданам, участвующим в правоохранительной деятельности на указанных выше условиях, закон предъявляет определенные требования. Исходя из этих критериев, А. А. Демичев сделал вывод о том, что в качестве элемента правоохранительной системы нельзя рассматривать граждан, участвующих в деятельности различных общественных, консультационных и прочих советов при правоохранительных органах; перечислил случаи, в которых граждане временно интегрируются в правоохранительную систему Российской Федерации (участие в судопроизводстве в качестве присяжного заседателя, членство в народной дружине, исполнение обязанностей внештатного сотрудника полиции), и подчеркнул, что граждане в Российской Федерации могут содействовать выполнению правоохранительной функции государства не только в рамках функционирования гражданского общества, но и путем прямой интеграции в правоохранительную систему государства.

Важное место в развернувшихся на конференции дискуссиях заняли вопросы, касающиеся характеристики полиции как субъекта правоохранительной системы. **Заместитель начальника**

Академии управления МВД России, доктор юрид. наук, проф. И. В. Гончаров охарактеризовал роль полиции в реализации социальной функции государства. Полиция России, отметил профессор, выступая как важный социальный институт государства, субъект правоохранительной системы, осуществляет охранительную миссию жизнедеятельности российских граждан. В этом заключается проявление социальной природы и социального характера полицейской деятельности, обеспечивающей защиту прав и интересов личности – важнейший элемент качества жизни граждан Российской Федерации. Современный сотрудник полиции призван охранять не только правопорядок в государстве, но на мегасоциальном уровне предоставлять защиту фундаментальным основаниям человеческого бытия. В связи с тем, что стратегия национальной безопасности Российской Федерации в XXI в. предусматривает сбережение и защиту целей, идеалов, интересов личности и общества России в целом, полиция выступает как один из субъектов обеспечения национальной безопасности.

На полифункциональность российской полиции обратила внимание **зав. кафедрой уголовного права и криминологии Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого (Великий Новгород), кандидат юрид. наук, доц. О. Е. Калининская**, которая охарактеризовала тенденцию дифференциации внутриведомственных систем «силовых» и контролирующих ведомств в российской правоохранительной системе и констатировала заметное увеличение субъектов администрирования, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, ориентированных на непосредственное выявление и качественное расследование преступлений экономической направленности. Такое увеличение, по мнению О. Е. Калининской, влечет за собой пересечение профессиональных интересов правоохранительных органов, дублирование деятельности правоохранительных органов, искажение отчетности. По мнению выступавшей, полиция, осуществляющая широкий круг важнейших для Российского государства функций, в качестве основной задачи должна иметь предупреждение (предотвращение), пресечение, выявление и качественное раскрытие преступлений и иных правонарушений.

Особенности осуществления правоохранительной деятельности государственными органами в Республике Казахстан стали предметом исследования **ученого секретаря ученого совета Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова, канд. юрид. наук Г. Ж. Сулеймановой**. Она отметила, что вопросы непосредственного обеспечения и защиты граждан, наделение их определенными обязанностями относятся к исключительной компетенции государств, осуществляющих свое верховенство в пределах национальной территории. В то же время от государств требуется, чтобы они, устанавливая свои законы и административные правила, не нарушали наряду с другими принцип уважения прав человека и основных свобод, а также конкретных договоров, участником которых данное государство является. Анализируя факт, произошедший в начале 2000 г. с гражданами Республики Казахстан, проживавшими в п. Кордай Жамбылской области, которых похитили сотрудники районного отделения милиции Кыргызстана, Г. Ж. Сулейманова обратила внимание на необходимость помнить, что каждая страна может предоставлять своим гражданам различный объем прав и свобод, может устанавливать их ограничения в рамках, допускаемых международным правом, но это не должно рассматриваться со стороны других участников договора как нарушение международно-правовых обязательств. Правовое регулирование правоохранительной деятельности – сфера

внутренней компетенции и в конечном счете осуществляется исключительно национальным правом государств.

Важную роль полиции в обеспечении национальной безопасности отметили доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита СПбУ МВД России, канд. экон. наук, доц. **А. В. Грачев**, охарактеризовавший участие органов внутренних дел в обеспечении безопасности в экономической сфере; доцент кафедры гуманитарных социально-экономических и информационно-правовых дисциплин Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, канд. экон. наук, доц. **Т. Г. Марцева**, рассмотревшая роль органов внутренних дел в обеспечении продовольственной безопасности страны; заместитель начальника кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц. **О. В. Фролова**, проанализировавшая участие правоохранительных органов в механизме государственно-правового регулирования охраны и использования лесов.

Проблемы противодействия коррупции получили освещение в докладе **доцента кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Екатеринбург)**, канд. юрид. наук **Д. А. Ефременковой**. Проблема коррупции не является исключительно национальным феноменом нашей страны, подчеркнула она. Развитие внешнеэкономических связей между предпринимателями разных государств, относительная легкость сокрытия как самого коррупционера, так и незаконно полученных доходов за рубежом превращают коррупцию в серьезное явление, имеющее транснациональный характер. В процессе межгосударственного сотрудничества были выработаны международные стандарты борьбы с коррупцией, создана система международных институтов для противодействия ей. Задача российских правоохранительных органов – разумно использовать зарубежный опыт для решения внутригосударственных задач.

Роль полиции в решении вопросов профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних охарактеризовали старший преподаватель кафедры организации работы полиции СПбУ МВД России, канд. пед. наук **М. В. Соловейчик** и доцент кафедры философии Волгоградской академии МВД России, канд. филос. наук **Р. А. Кобылкин**.

Полифункциональность российской полиции охарактеризовал и старший преподаватель кафедры теории государства и права СПбУ МВД России, канд. юрид. наук **А. В. Демидов**, акцентировавший свое внимание на телеологическом и содержательном анализе полицейской функции государства и определении в его контексте задач полиции.

На обязанность полиции защищать права и свободы всех граждан (в том числе и самих сотрудников органов внутренних дел) обратила внимание **зав. кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАНХиГС при Президенте РФ (Москва)**, доктор юрид. наук, доц. **Е. Ю. Киреева**. Она проанализировала баланс публичных и частных интересов при увольнении сотрудников органов внутренних дел России, подчеркнув, что деятельность органов внутренних дел осуществляется в публичных интересах, и лица, проходящие службу в органах внутренних дел, выполняют конституционно значимые функции по охране конституционных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому, по мнению Е. Ю. Киреевой, федеральный законодатель, регулируя правовой статус сотрудников органов внутренних дел, обязан обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая вытекающие из Конституции РФ принципы справедливости, равенства и соразмерности.

Вводимые законодателем нормы должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования; при этом ограничения прав и свобод во всяком случае не должны посягать на само существо права и приводить к утрате его основного содержания.

В рамках обсуждения вопросов, *характеризующих взаимодействие полиции и институтов гражданского общества по реализации правоохранительной функции государства*, на пленарном и секционных заседаниях были проанализированы теоретико-правовые, историко-правовые и отраслевые аспекты взаимодействия правоохранительных органов и общества.

На закономерность процессов эволюции государственно-правового развития и взаимодействия полиции и гражданского общества обратила внимание заместитель начальника кафедры теории государства и права СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц. **О. В. Семенова**.

Интересные примеры совместной работы полиции и медиков в уральских губерниях Российской империи привела зав. кафедрой теории и практики управления Пермского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, доктор ист. наук, доц. **Т. Ю. Шестова**. Особенности взаимодействия гражданского общества и правоохранительных органов советского государства проанализировала доцент кафедры истории государства и права УрГЮУ (Екатеринбург), канд. ист. наук, доц. **Р. Т. Москвина**.

Взаимодействие местной полицейской службы (муниципальной полиции) и общественных советов в Казахстане охарактеризовал **заместитель начальника Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова по кадровой работе**, канд. юрид. наук **А. М. Сайтбеков**. Он подчеркнул, что в Казахстане в рамках реализации глобальной стратегического проекта – План нации “Сто конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева” продвигаются принципиально новые подходы к интеграции полицейской системы в институты общества. Главным постулатом этой идеи являются подотчетность и соподчиненность полиции местному сообществу. В этой связи Планом нации предусмотрены два “конкретных шага” (конкретные меры) со стороны государства – создание местной полицейской службы (по принципу муниципальной полиции) и создание эффективной системы общественных советов. Идея создания местной полицейской службы заключается – в сближении полиции и общественности путем обособления отдельных подразделений административной полиции, наиболее тесным образом контактирующих с населением (подразделений участковых инспекторов, дорожно-патрульной службы, ювенальной, природоохранной полиции, полиции по защите женщин от насилия, приемников-распределителей и специальных приемников), и делегирования части полномочий по их управлению местным исполнительным органам (акиматам). Назначение руководителей местной полицейской службы будет осуществляться акиматами соответствующих административно-территориальных единиц по представлению руководителя департамента внутренних дел и с согласия депутатов местных представительных органов (маслихатов). Такой подход, на взгляд А. М. Сайтбекова, позволит улучшить систему взаимодействия полиции с общественностью, повысить уровень защиты прав и законных интересов граждан, а также общественного доверия к системе органов внутренних дел в целом.

Проблемы взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества по вопросам защиты прав ребенка в Казахстане получили освещение в докладе **начальника**

учебно-методического отдела Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова К. Н. Капеновой. Она рассказала, что в Казахстане успешно реализуется правозащитный проект в отношении детей, находящихся в местах лишения свободы. В 2013 г. был принят Закон о создании национального превентивного механизма. В Республике функционирует воспитательная колония для несовершеннолетних осужденных в г. Алматы, воспитанникам которой со стороны государства и общественных организаций уделяется особое внимание. Реализация комплекса мер, направленных на перевоспитание и формирование у каждого осужденного способности и готовности к включению после отбытия наказания в обычные условия жизни общества, где важным фактором успешной социальной адаптации осужденных является поддержание семейных связей, — также одно из главных направлений деятельности уголовно-исполнительной системы МВД Республики Казахстан, в том числе службы пробации в системе исполнения наказания. Сложившаяся в Казахстане система взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества, по мнению К. Н. Капеновой, в принципе способна эффективно обеспечивать права детей, но требует дальнейшего совершенствования.

Важное место среди вопросов, обсужденных на конференции, заняли проблемы *становления и развития полицейско-правовой теории*. Российская полицистика, отметила **начальник кафедры теории государства и права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, канд. ист. наук, проф. Н. С. Нижник**, — важная страница истории отечественной политико-правовой мысли. Теоретическое наследие российских полицейстов до настоящего времени сохраняет возможность обогащать юридическую науку и способствовать поиску оптимальных решений современных проблем. Становление и развитие полицейско-правовой теории в России, по мнению Н. С. Нижник, осуществлялось в несколько этапов: 1) XVII—XVIII вв. (постановка и разработка отдельных вопросов, касающихся внутреннего управления и деятельности полицейских учреждений); 2) начало XIX — середина XIX в. (анализ основных понятий науки полицейского права, выделение основных этапов формирования и развития науки полицейского права и подходов к рассмотрению предмета, метода и систематизации полицейского права, разработка отдельных вопросов организации и деятельности полиции, прав и обязанностей полиции и населения); 3) середина XIX — начало XX в. (определение предмета полицейского права российскими учеными, систематическая научная разработка проблем полицейского права, определение роли полиции в реализации государственной власти и места полицейской деятельности в реализации функций государства, характеристика полиции как государственного института, определение границ использования мер принуждения администрацией и полицией). До настоящего времени, отметила Н. С. Нижник, российская полицистика не получила своего комплексного анализа, а теоретическое наследие российских полицейстов — должного осмысления. Отрадно, что в последние годы история политико-правовой мысли в целом и отечественная полицейско-правовая теория в частности вызывают интерес исследователей, что в Санкт-Петербургском университете МВД России формируется научная школа изучения полицейско-правовой теории.

Взгляды Б. Н. Чичерина на место полиции в механизме государства стали предметом исследования **начальника кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД**

России, доктора юрид. наук, доц. Т. Е. Грязновой. Она обратила внимание на выделение Б. Н. Чичериным полиции политической и административной, дифференцированной по основным предметам ведения полиции, в числе которых — охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан. По Б. Н. Чичерину, в государствах конституционного типа, характеризующихся наличием разделения властей, политической свободы, законности, гражданского общества, роль политической полиции минимизирована, а главной гарантией личной свободы является независимый и беспристрастный суд. Назначение административной полиции — в обеспечении безопасности “от людей” (охрана правопорядка, предупреждение и пресечение преступлений) и “от губительных явлений природы” (борьба с пожарами, наводнениями и т.д.). Полиция безопасности должна находиться в тесном взаимодействии со всеми подразделениями полиции благосостояния и в случае необходимости оказывать ей немедленное содействие. По мнению Т. Е. Грязновой, заслуживает внимания стремление Б. Н. Чичерина существенно уменьшить полномочия политической полиции, акцентировать внимание на необходимости профессионализации собственно полицейской деятельности в рамках полиции безопасности, приоритетной задачей которой должны стать предупреждение и пресечение правонарушений в целях охраны свободы и прав граждан.

На **заключительном пленарном заседании** участники конференции подвели итог работе форума и отметили, что вопросы, получившие обсуждение на конференции, были дискуссионными; что освещение получили и теоретико-правовые, и историко-правовые, и отраслевые проблемы. По оценке участников, работа конференции может быть оценена как плодотворная.

Есть основания полагать, что международная научно-теоретическая конференция “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (Навстречу 300-летию российской полиции)”, состоявшаяся в Санкт-Петербурге 28–29 апреля 2016 г., организованная кафедрой теории государства и права и кафедрой истории государства и права СПбУ МВД России, позволит ее участникам не только четче оформить свои взгляды на обсуждаемые вопросы, но и найти единомышленников, в содружестве с которыми возможными станут решения разнообразных проблем теоретической юриспруденции и юридической практики в условиях современного Российского государства.

Надежда Степановна Нижник, начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета МВД России, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: n/nishnik@bk.ru);

Лидия Алексеевна Нудненко, профессор РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук, почетный работник высшей профессиональной школы РФ (E-mail: nudnenko@rambler.ru)

Nadezhda Nizhnik, head of department of theory of state and law of Saint-Petersburg state the University of MIA of Russia, Doctor of Law, Professor (E-mail: n/nishnik@bk.ru);

Lydia Nudnenko, Professor of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, honored worker of Higher a professional school of the Russian Federation (E-mail: n/nishnik@bk.ru)