Хажироков Валерий Ахиедович. Особенности реализации правоохранительной функции государства в условиях полиэтничности общества в Северо-Кавказском регионе: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Хажироков Валерий Ахиедович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Национальная безопасность является важнейшей ценностью любого современного государства, защите которой посвящена его правоохранительная деятельность. В то же время правоохранительная функция, представляя собой сложный, комплексный феномен, содержание которого раскрывается не только через формально-юридическую, но и через организационно-институциональную, политическую, экономическую, духовно-культурную, воспитательную и иную деятельность государственных органов и учреждений, требует рассмотрения в условиях различных религиозно-конфессиональных и этнокультурных особенностей стран и их регионов. Очевидно, что правоохранительная деятельность включена в политические процессы, оказывающие не только позитивное влияние на развитие государств, но и привносящие с собой череду новых вызовов и угроз их политико-правовому единству, культурным и духовным ценностям национальных обществ, национальным режимам законности и правопорядка.

Теоретико-методологический анализ различных функций современного государства нуждается в конкретизации в зависимости от его внутренней структуры, формы, исторических особенностей. Существенным моментом развития Российского государства, которому в отечественной правовой доктрине функций государства уделялось недостаточно внимания, является федеративный контекст правоохранительной функции. Между тем формально-юридическая модель правоохранительной деятельности, выстраиваемая сегодня по единым стандартам на уровне федерального законодателя, требует учета региональных особенностей правоохранительного опыта ряда регионов. Из-за указанного регионального контекста правоохранительная деятельность порой носит такой характер, при котором не учитываются местные традиции, что не лучшим образом отражается на эффективности ее осуществления. При этом компенсаторные механизмы самоорганизации правоохранительных практик, хотя и сглаживают противоречия, но не решают задачи, связанные с созданием

эффективных механизмов обеспечения законности и правопорядка. Отчасти региональные правоохранительные традиции противоречат действующему законодательству, что порождает правовой нигилизм и делегити-мирует правоохранительную политику государства.

В последние годы на Юге России нарастает межэтническая и межконфессиональная напряженность, вызванная ростом национального самосознания, религиозной самоидентификации народов, миграционных потоков. В таких условиях для осмысления процесса реализации правоохранительной функции государства необходим учет этнических, миграционных, конфессиональных, социокультурных аспектов нарушений прав человека, угроз безопасности обществу и государству со стороны правонарушителей. Противостояние этим негативным явлениям должно осуществляться исходя из четких представлений о деятельности государственных институтов по правоохранительному контролю за преступностью, теоретико-методологических оснований государственного принуждения, посредством привлечения общественных организаций, граждан к реализации правоохранительной функции, взаимодействия с институтами гражданского общества в данной сфере, использования форм и методов предупреждения правонарушений, их пресечения.

В традиционном обществе, а именно такой тип социума распространен в республиках Северного Кавказа, процесс реализации правоохранительной функции имеет ряд характеристик, на выявление которых нацелено настоящее диссертационное исследование. Так, на Северном Кавказе в течение многих лет ведется борьба с экстремизмом, национализмом и терроризмом, в том числе с применением эффективных, но не легализованных законом методов и средств, выбор которых определяется региональной спецификой преступности, что требует учета концептуального, теоретического осмысления механизмов правового реагирования на угрозы и вызовы правопорядку в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, особую актуальность приобретает потребность в эволюции доктринально-научных представлений о сущности и содержании правоохранительной функции государства, что в конечном счете ве-

дет к формированию концептуальной модели правоохранительной правовой политики в законодательной деятельности государства.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы правоохранительной деятельности в последние годы являются предметом исследования многих зарубежных и отечественных государствоведов, юристов, политологов, экономистов и социологов. На монографическом уровне правоохранительная функция правового государства рассматривалась в диссертации Н.А. Карповой. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства анализировались также в диссертации Е.В. Лебедевой. Правоохранительная функция современного Российского государства стала предметом диссертационного исследования Р.И. Загидуллина. Однако анализ правоохранительной функции государства в контексте полиэтничности общества до настоящего времени не проводился.

Теоретическое исследование функций государства осуществлялось  
многими правоведами, среди которых Н.Г. Александров, В.К. Бабаев,  
М.И. Байтин, А.Б. Венгеров, Л.И. Загайнов, Л.И. Каска, В.В. Лазарев,  
Л.А. Морозова, В.С. Нерсесянц, М.И. Пискотин, Т.Н. Радько,

Ю.А. Тихомиров, Н.В. Черноголовкин, в чьих трудах содержатся методо  
логические разработки данного понятия и его классификация. В теорети  
ческом и методологическом плане концептуальные, теоретические аспек  
ты правоохранительной функции, правового обеспечения национальной  
безопасности государства разрабатывались такими отечественными авто  
рами, как П.П. Баранов, Г.А. Борисов, А.Л. Бредихин, А.В. Варданян,  
В.В. Денисенко, В.А. Затонский, Ю.А. Кашуба, С.И. Коновалов,

В.В. Лазарев, О.С. Лапшина, М.Н. Марченко, А.В. Мелехин, К.А. Мокичев,  
А.П. Мясников, И.Г. Напалкова, Г.Г. Небратенко, Н.А. Недоцук,

В.Л. Райгородский, А.Н. Соколов, В.М. Сырых, Е.Е. Тонков, В.Н. Хропанюк, И.Л. Честнов, и другими. В институциональном и нормативно-правовом аспектах правоохранительную функцию исследовали А.М. Артемьев, С.Л. Гайдук, А.Ю. Гулягин, Р.И. Загидуллин, Д.В. Ирошников, Е.В. Киричек, О.С. Минченко, Р.В. Нагорных, В.К. Нехайчик, А.Н. Садков, О.В. Сизова,

А.Г. Сухова, Н.М. Хесина, Ю.И. Церникель, С.А. Шелепова, А.А. Шулакова, М.В. Щелкунова и другие авторы.

Проблемы развития национальной модели правоохранительной функ  
ции государства представлены в трудах С.В. Баранова, А.В. Быкова,  
В.Б. Гольцова, Д.О. Ежевского, Ю.А. Иванова, Т.В. Кикоть-Глуходедовой,  
П.Н. Курловича, Я.О. Кучиной, А.В. Макарина, А.И. Стребкова, М.Н. Сутуриной  
и других авторов. А.В. Варданян, А.С. Васнецова, Р.В. Кулешов посвятили  
свои работы исследованию взаимосвязи таких криминальных явлений, как  
экстремизм и терроризм, а также криминалистического научного обеспече  
ния антитеррористической и антиэкстремистской деятельности. Вопросы  
национального правосознания, правовых традиций, обычаев и правовой  
культуры сотрудников правоохранительных органов разрабатывали

П.П. Баранов, Г.Г. Небратенко, А.И. Овчинников, В.П. Сальников. Пробле  
мы технологии расследования преступлений экстремистской направленно  
сти в информационном сетевом пространстве исследовали В.О. Давыдов и  
А.Ю. Головин. Научное обеспечение профилактики экстремистской дея  
тельности раскрыто в работах Е.В. Галкиной и В.В. Денисенко. Причины и  
условия формирования экстремизма и терроризма рассматривали С.Г. Еремин,  
Д.А. Лобачев, Д.Г. Скориков, Е.А. Тришкин. Анализ правовых основ проти  
водействия международному терроризму, идеологии экстремизма и терро  
ризма в молодежной среде, терроризма и экстремизма как правовых катего  
рий осуществлен в трудах А.М. Благинина, С.А. Воронцова, О.В. Локоты,  
Г.М. Меретукова, Э.М. Михайлова, С.Н. Назарова, А.В. Понеделкова,

Ю.А. Стяжкина, Ф.Г. Шахкелдова и других авторов. Исследование особенностей экстремизма и терроризма на Северном Кавказе предпринято в работах таких ученых, как И.П. Добаев, А.И. Добаев, М.А. Шматов, и других.

**Объектом** диссертационного исследования являются правоохранительная функция государства и основные тенденции ее реализации в условиях сложной этнической и религиозной самобытности регионов.

**Предметом** диссертационного исследования выступают теоретические, организационно-правовые, концептуальные и институциональные механизмы реализации правоохранительной функции Российского госу-

дарства в условиях этноконфессионального и исторического своеобразия Северо-Кавказского региона.

**Целью** диссертационного исследования является формирование концептуальных и доктринальных оснований, организационно-правовых принципов обеспечения и реализации правоохранительной функции государства в условиях полиэтничности Северного Кавказа с учетом сложной федеративной, этнической, конфессиональной его природы.

В соответствии с обозначенной целью в диссертационном исследовании ставятся следующие **задачи**:

– рассмотреть определение понятия «правоохранительная функция» в юридической науке и сформулировать на его основе приоритеты правовой политики государства в сфере правоохранительной деятельности;

– определить место и значение правоохранительной функции в системе государственных функций, выявить ее институциональную структуру;

– исследовать историко-правовые основания правоохранительной функции государства, установить связь национальных правовых традиций и особенностей реализации правоохранительной функции в многонациональной России;

– рассмотреть механизмы реализации правоохранительной функции государства в полиэтническом федеративном государстве;

– провести сравнительно-правовой анализ реализации правоохранительной функции государства в субъектах Северного Кавказа;

– исследовать юридические механизмы защиты прав человека в условиях межэтнических конфликтов в контексте правоохранительной деятельности государства;

– проанализировать правовую политику России в сфере борьбы с эт-ноконфессиональным экстремизмом;

– выделить особенности реализации правоохранительной функции государства в деятельности полиции в субъектах Северного Кавказа.

**Теоретико-методологическая основа исследования** заключается в использовании институциональных, структурно-функциональных, концеп-

туальных методов познания государства и права, методологических положений теории организации правоохранительной деятельности, государственного управления, истории правоохранительных органов. Методологической основой работы послужил инструментарий, представленный всеобщими общенаучными (диалектического, формально-логического и системно-структурного анализа) и специальными методами исследования (сравнительно-правового, историко-правового, формально-догматического анализа и других). Важное значение в процессе исследования имел цивилизацион-ный подход к праву и государству.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в следующем:

– сформулированы методологические основания познания, понятия, сущности и формы осуществления правоохранительной функции;

– рассмотрены характеристики трансформации правоохранительной функции с учетом ее системной сути и содержательного расширения, обусловленного воздействием на правоохранительную систему государства различных факторов;

– раскрыты основные правоохранительные традиции, дана оценка их места и роли в институционально-правовой модели правоохранительной функции государства в России, в том числе на региональном уровне;

– с помощью сравнительно-правового анализа особенностей реализации правоохранительной функции государства на Северном Кавказе определена система принципов правоохранительной деятельности в его регионах;

– выделены оптимальные юридические механизмы защиты прав человека в условиях межэтнических конфликтов, а также правовые принципы их обеспечения;

– установлены приоритеты правоохранительной политики и деятельности государства в сфере борьбы с этноконфессиональным экстремизмом, выявлены недостатки и сформулированы конкретные предложения по повышению ее эффективности;

– описаны ведущие направления реализации правоохранительной функции Российского государства с учетом мировых тенденций развития глобальных угроз его национальной безопасности;

– представлены основные принципы реализации полицией правоохранительной функции в регионах Северного Кавказа Российского государства.

**Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Результаты проведенного исследования позволяют установить главные особенности и разработать правовые основы отечественной модели реализации правоохранительной функции Российского государства в регионах Северного Кавказа, наметить тенденции модернизации правоохранительной деятельности в условиях современных вызовов национальной безопасности, осуществить комплексное решение обозначенных в исследовании проблем.

Теоретические и концептуальные положения диссертации могут найти применение в учебных курсах по юридическим направлениям подготовки по ряду дисциплин, таких как основы национальной безопасности, криминология, правоохранительные органы, и в других специальных дисциплинах.

Полученные в ходе диссертационного исследования выводы и рекомендации будут иметь практическое значение для последующей разработки законодателем федеральной и региональной моделей правоохранительной деятельности, а также могут быть положены в основу разработки инновационных методик организации правоохранительной правовой политики в регионах.

**Положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Правоохранительную функцию можно понимать в широком и узком смыслах. В широком смысле она представляет собой деятельность государства и институтов гражданского общества по охране права и сформированного в ходе его реализации правопорядка. В таком понимании правоохранительная функция включает в себя направления деятель-

ности, осуществляемой в целях защиты национальной и международной системы национальной безопасности, которые реализуются как органами публичной власти, так и гражданскими организациями. В узком смысле правоохранительная функция государства – это деятельность специально уполномоченных органов государственной власти по формированию правопорядка в обществе, направленная на защиту интересов личности, общества и государства, обеспечение национальной безопасности.

1. Правоохранительная функция государства в системе государственных функций является обеспечительной по отношению к иной государственной деятельности в сфере внешней и внутренней политики страны. Формирование институтов правоохранительной системы неизбежно в определенных элементах воспроизводит традиции, стили, правовые архетипы, ценности правоохранительной деятельности как в позитивном, так и в негативном ее содержании. При этом, несмотря на историческую преемственность и традиционный базис правоохранительной функции государства, на каждом этапе ее исторического развития наблюдается приращение объема правоохранительных традиций, их частичная трансформация и актуализация. Правоохранительная функция, с одной стороны, обладает признаками институциональной устойчивости, а с другой стороны, она подвержена эволюции вместе с государственной системой управления и национальной правовой системой.
2. Реализация правоохранительной функции Российского государства в условиях Северного Кавказа характеризуется национально-территориальной спецификой данного региона как с точки зрения криминальных вызовов и угроз, так и с позиции культурно-духовных традиций народов, его населяющих. Соответственно, специфика реализации правоохранительной функции государства в этом регионе имеет два аспекта: необходимость обеспечения единой федеральной правоохранительной политики и ее осуществление в приемлемых этнокультурных формах, исключающих коллизию с духовно-культурными традициями этносов Северного Кавказа.

4. Региональные особенности обеспечения национальной и обще  
ственной безопасности в Северо-Кавказском регионе не предполагают  
возможности либерализации правоохранительной деятельности. В рамках  
приватизации элементов государственных функций через понятие «право  
охранительные услуги» не вполне учитывается неразрывность разреши  
тельной и контрольно-надзорной деятельности правоохранительных орга  
нов, единство государственных и частных интересов, что диктует необхо  
димость особого контроля со стороны государства за выдачей разреши  
тельных документов, а не частных субъектов рынка. Увеличение частных  
правоохранительных структур, оказывающих правоохранительные услуги  
в условиях региональной специфики Северного Кавказа, требует дополни  
тельного контроля государства за доступом к охраняемой законом инфор  
мации, полномочиями негосударственных предприятий, оказывающих на  
возмездной основе соответствующие услуги, проникновением в эти  
структуры или использованием их криминальной организованной пре  
ступностью, экстремистскими и террористическими организациями.

5. Ввиду распространения идей религиозного экстремизма, вербовки  
в ряды террористических организаций лиц, находящихся в местах лише  
ния свободы, необходимо осуществить закрепление экстерриториального  
принципа отбывания наказаний. Распространение идей, ценностей и  
убеждений экстремистского содержания, пропаганда терроризма, вовле  
чение в эту деятельность должны служить основанием для признания дей  
ствий осужденного в качестве злостного нарушения установленного по  
рядка отбывания наказания. Требуется особый комплекс мер по недопу  
щению пропаганды экстремизма и терроризма в местах лишения свободы.  
Система отбывания наказаний, связанная с лишением свободы осужден  
ного по преступлениям экстремистской и террористической направленно  
сти, реализуемая на основе территориального принципа, создает благо  
приятную почву для распространения идей экстремизма и терроризма, что  
особенно характерно для республик Северного Кавказа.

6. К специфическим условиям реализации правоохранительной  
функции государства на Северном Кавказе следует отнести: религиозную

и этническую идентичность населения; конфликтогенность сочетания административно-территориального и национально-территориального принципов федеративного государственного устройства; этнократические тенденции в аппарате публичной власти ряда субъектов; негативный исторический опыт войн, депортаций, сепарационных конфликтов; деятельность спецслужб иностранных государств, рассматривающих Северный Кавказ в перспективе отделения от Российской Федерации; сложную социально-экономическую ситуацию, вызванную деиндустриализацией регионов, безработицей, демографическими изменениями в структуре населения; отток русскоязычного населения; традиционно значимую роль правовых обычаев, негосударственных структур и институтов власти, управления и коммуникации.

7. Правоохранительная функция государства является его исключительной компетенцией в силу целей и задач, стоящих перед правоохранительными органами, отражающей неразрывный комплекс общественных, государственных и частных интересов в правоохранительной деятельности. Передача отдельных элементов правоохранительных функций государства институтам гражданского общества может осуществляться только в случае, если целью функционирования общественных организаций, вовлеченных в реализацию правоохранительных функций, является помощь и содействие государственным органам в решении правоохранительных задач, но не преследование и достижение частных интересов. Либерализация модели правоохранительной деятельности как в целом в России, так и на территории Северного Кавказа, приводящая к передаче элементов правоохранительной функции государства в частноэкономическую сферу, формирует повышенные риски усиления коррупции, стагнации эффективности правоохранительной деятельности. В отдельных случаях, как, например, при легализации деятельности частной полиции, частных военно-охранных организаций на территории России, появляется угроза латентного развития организованной преступности и террористических группировок. Следует учесть, что использование вольнонаемного контингента в реализации правоохранительной функции государства противоре-

чит интересам общества, поскольку деятельность таких организаций основана исключительно на экономическом интересе, который может входить в противоречие с принципом монополии государства на применение силы. Будучи легализованными, частные военные организации способны в конечном счете стать полноценной армией сепаратистских движений внутри страны, обеспечить военное сопровождение сецессий отдельных территорий России.

8. Правоохранительная деятельность государства осложнена в условиях технологии сетевого противодействия России, а также возникновения новых видов преступной деятельности в сфере цифровых систем передачи данных: электронных хищений, распространения запрещенных материалов, нарушения интеллектуальных прав, сбора информации с нарушением права на частную жизнь и т. д. В то же время с развитием цифровых способов передачи данных, наблюдения и контроля, новейших информационно-телекоммуникационных технологий в сфере правоохранительной деятельности возможно применение особых мер следственно-оперативной работы по предотвращению и пресечению преступлений экстремистской и террористической направленности, связанной с использованием цифрового контроля за правонарушителями. Осуществление правоохранительной деятельности в глобальном сетевом пространстве предполагает наличие высокотехнологичных компетенций у следственного и оперативного аппарата.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные теоретические и практические положения диссертации выносились на обсуждение на 5 научно-практических конференциях, отражены в 20 опубликованных работах общим объемом 9 п.л., в научных журналах, включенных в перечень ВАК Минобрнауки России, опубликовано 11 работ общим объемом 5,5 п.л.

**Структура диссертационного исследования** определена объектом, предметом, целью работы и решаемыми в соответствии с ними задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы.