

*На правах рукописи*



**Краснок Константин Владимирович**

**ЛЕГИТИМАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И РЕГИОНЕ**

22.00.04 – социальная структура,  
социальные институты и процессы

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Краснодар – 2010



Работа выполнена в ФГОУ ВПО «Краснодарский университет  
МВД России»

Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор  
**Попов Михаил Юрьевич**

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, доцент  
**Рачипа Андрей Валерьевич;**

доктор социологических наук  
**Хагуров Темыр Айтчевич**

Ведущая организация – **Ростовский юридический институт  
МВД России**

Защита состоится 13 мая 2010 г. в 10.00 на заседании диссертационного совета ДМ 203.017.01 по философским и социологическим наукам в Краснодарском университете МВД России (350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, зал заседаний диссертационного совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России (350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128).

Автореферат разослан 12 апреля 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



С.Г. Черников

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Актуальность темы диссертационного исследования.**

Обострение конфликтов, усиление нетерпимости и агрессивности у членов общества, разрушение привычных форм жизнеустройства в результате социальных трансформаций предъявляют повышенные требования к личностным и профессиональным характеристикам работников правоохранительных органов. Поэтому правоохранительные структуры играют важную роль в функционировании современного общества, его нормативно-правовом регулировании. Вместе с тем, качество их работы зависит от процесса легитимации – «объяснения» и «оправдания» элементов институциональной традиции, включающей структуры восприятия общественным сознанием социальной действительности.

Легитимация деятельности правоохранительных органов в структуре общественного сознания обусловлена социальными представлениями и декларируемыми формами правового поведения населения. Развивающаяся система установок и стереотипов влияет на функциональную эффективность правоохранительных органов и, как следствие, на сохранение социального порядка. В отличие от карающе-репрессивного стиля контроля правопорядка правоохранительными органами, легитимация обеспечивает субъективную значимость действий органов правопорядка, основанную на их авторитете для граждан страны.

Воспринятые на уровне индивидуального сознания действия правоохранительных органов регулируют практическую деятельность индивида не потому, что они легальны, а потому, что соответствуют ценностно-нормативному базису данного общества. Итак, исследование процесса легитимации деятельности правоохранительных органов населением страны и региона теоретически актуально, поскольку расширяет знания по проблеме сохранения социального порядка общества.

Однако исследование этой проблемы обладает также практической значимостью. Реформы российского общества повлекли разрушение традиционной «вертикально-патерналистской» модели социальной интеграции. Принципы организации правоохранительных органов стали изменяться и приобретать негативные характеристики в связи с влиянием рыночных социально-

экономических преобразований на сложившуюся нормативную структуру общества. Криминогенная обстановка стимулировала резкую критику милиции в средствах массовой информации, содержащую обвинения в непрофессионализме, игнорировании прямых обязанностей, коррупции.

Поэтому руководство Министерства внутренних дел Российской Федерации считает актуальными и приоритетными несколько направлений деятельности подразделений милиции общественной безопасности. Необходимо совершенствовать законодательство в сфере охраны общественного порядка и безопасности личности, профилактики правонарушений.

В настоящее время ожидания и требования населения, предъявляемые к милиции, предполагают строгое, неукоснительное исполнение закона и четкое выполнение функциональных обязанностей. Именно с этой целью с 2004 г. осуществляется реформа МВД, задачи которой нацелены на возвращение милиции доверия граждан. Повышению уровня легитимности деятельности правоохранительных органов способствуют оптимизация внедрения современных технологий, что позволяет повысить оперативность в предупреждении и раскрытии преступлений; востребованность и организация специального профессионального обучения; разработка оптимального алгоритма взаимодействия с другими службами и общественными объединениями на основе принципов заинтересованного партнерства и конструктивного сотрудничества. В этой связи Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев поручил руководству МВД «добиваться более эффективной координации действий всех правоохранительных органов в борьбе с преступностью»<sup>1</sup>.

Следовательно, практический интерес представляет изучение ожиданий граждан в отношении соблюдения законности, обеспечения и реализации органами и организациями субъективных прав,ываемых правоохранительными органами, что позволит повысить уровень легитимности их деятельности. Этими соображениями и определяется наше обращение к данной теме.

---

<sup>1</sup> Президент России Дмитрий Медведев констатирует, что почти половина преступлений в России остаются нераскрытыми // РОС. ГАЗ. URL: <http://www.rg.ru/2010/03/04/prez-nons.html>

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблема легитимации деятельности правоохранительных органов разрабатывалась в рамках более широкой темы – сохранение социального порядка в обществе и правового порядка как его составляющей.

В научной литературе существуют различные социологические подходы к изучению проблемы легитимации правового порядка. В рамках объективного подхода (Ю.А. Агафонов, В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцева, В.С. Нерсесянц, Т. Парсонс, П.С. Самыгин) легитимация определяется как институционализация правовой системы и ее ценностных предпосылок. Согласно данному подходу устойчивость правового порядка зависит от его культурного обоснования, которое осуществляют властные структуры посредством их узаконения в преамбулах Конституции Российской Федерации. Подобным образом обеспечивается стабильность общества, поскольку большинство индивидов и групп признают значимость конституционных норм. Субъективное понимание легитимации правового порядка означает признание членами общества его ценностной значимости (М. Вебер, П.П. Гайденко, Ю.Н. Давыдов, М.Ю. Попов). Индивиды и группы оценивают существующий правовой порядок в зависимости от культурного образца данного общества. Когда эта ориентация принимает характер убеждения или веры индивидов в «справедливость», «истинность» существующего правового порядка, он становится легитимным.

Традиционно критерием выделения типов легитимации являлся способ контроля правового порядка, позволяющий рассматривать этот процесс в исторической перспективе с учетом роли культурных факторов (М. Вебер, П.П. Гайденко, Ю.Н. Давыдов, С.М. Липсет). В настоящее время в научной литературе доминирует подход, в рамках которого критерием типологизации выступает содержание социальных представлений, обосновывающих необходимость подчинения установленным нормам (Х. Абельс, М. Доган, Г.В. Осипов, В.В. Чичилимов, В.А. Ядов). Основным способом легитимации правового порядка, по мнению указанных авторов, является процесс социализации, а главным средством – социальная коммуникация, обеспечивающая переда-

чу и восприятие культурных смыслов, легитимирующих существующий правовой порядок.

В отношении правоохранительных органов в научной литературе традиционно исследовался их социальный статус, а также особенности его восприятия членами общества (О.В. Веденникова, С.М. Иншаков, Р. Кларк, Э. Хобсбаум, Ю. Чернер). Подобный подход предполагает фундаментальный анализ функций правоохранительных органов в современном обществе, а также согласование процессов институционализации правоохранительных структур, отчужденных от общества, и фундаментальных демократических ценностей (Ю.Е. Аврутин, П. Генифе, А.Д. Сафонов).

Методологический аспект проблемы был связан с рассмотрением взаимосвязи трансформации российского общества в конце XX – начала XXI вв. с дисфункциями отечественной правоохранительной системы (Ю.Е. Аврутин, С.Г. Кара-Мурза, В.О. Ключевский, В.А. Линовский, М.Ю. Рудь, И.Л. Солоневич, Т. Шанин). Опираясь на эмпирические исследования, изучались позитивные и негативные аспекты восприятия милиции советским обществом, а также влияние реформы XX – начала XXI в. как на деятельность работников правоохранительных органов России, так и на отношение к ним российских граждан (А.М. Воробьев, В.Б. Гончаров, В.В. Кожевников, С.В. Егорышев, К.И. Бурдин, Ю.Н. Мазаев, А.А. Меджевский, С.А. Гирин, А.И. Мизерия).

Таким образом, проблема легитимации деятельности правоохранительных органов в обществе привлекает внимание многих отечественных и зарубежных исследователей. Тем не менее, в изучении этой проблематики еще остаются определенные проблемы, обусловленные, в первую очередь, отсутствием комплексных разработок, которые бы позволили свести воедино отдельные концептуальные достижения. Недостаточно, на наш взгляд, в отечественной литературе разработана проблема типологии легитимации деятельности правоохранительных органов в регионе, без решения которой существует теоретическая опасность абсолютизации роли властного принуждения в обществе и нерационального использования общественных ресурсов. В научной литературе преобладает правовой подход, игнорирующий реальную значимость правовых установлений в динамично изменяющемся обществе. Требуются дополнительные исследовательские усилия

для изучения проблемы повышения уровня легитимации деятельности правоохранительных органов в России и регионе в условиях реформирования российского общества.

**Объектом диссертационного исследования** выступает деятельность правоохранительных структур в современном российском обществе.

**Предметом исследования** является процесс легитимации деятельности правоохранительных органов в современной России и регионе.

**Цель диссертационной работы** заключается в осуществлении социологического исследования типов и уровней легитимации правового порядка в современной России и регионе, позволяющих раскрыть субъективную значимость деятельности правоохранительных органов для населения региона и выявить позиции экспертов относительно повышения уровня легитимности их деятельности.

Достижение поставленной цели требует решения следующих исследовательских задач:

- концептуализировать понятие легитимности в социологическом аспекте, позволяющее выявить критерии и типологии процесса легитимации правового порядка;
- выявить субъективные и объективные особенности легитимации правоохранительных органов в структуре общественно-го сознания;
- последовательно проанализировать фазы институционализации правоохранительных структур и специфику процесса легитимации каждой из этих фаз;
- исследовать факторы легитимации правового порядка как способы отношения к правоохранительным органам в современной России и регионе;
- раскрыть субъективную значимость деятельности правоохранительных органов для населения региона посредством выявления уровней легитимации;
- охарактеризовать мнения экспертов в современной России относительно повышения уровня легитимности деятельности правоохранительных органов.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** При рассмотрении «значимости» правоохранительной деятельности

для общества в качестве методов социологического исследования использовались принципы «понимающей» социологии и системного анализа. Изучение влияния восприятия социальной действительности общественным сознанием на деятельность правоохранительных органов осуществлялось методом структурирования. Для анализа уровней легитимации деятельности правоохранительных органов использовался метод конструирования социальной реальности.

Эмпирическую базу диссертации составили данные официальной статистики. Для выявления сходства и различия содержания правосознания различных социальных групп использовались данные Всероссийских опросов ВЦИОМ; мониторинга правового пространства и правоприменительной практики как формы диалога власти и общества. Использовались также исследования Левада-Центра, исследования ИС РАН; данные репрезентативного социологического опроса сотрудников милиции, проведенного по заказу фонда «Общественный вердикт»; данные мониторинга правового пространства, проводимого Центром «Индием», и материалы других репрезентативных всероссийских социологических исследований.

Помимо вторичного анализа информации из опубликованных источников, эмпирическая база включает в себя первичные результаты эмпирического социологического исследования «разведывательного типа»<sup>1</sup>, проведенного группой исследователей с участием и по инициативе автора в 2009 г. Методом стандартизированного интервью было опрошено 317 жителей городов Ростова-на-Дону и Краснодара, в рамках которого опрошенные сегментировались на подгруппы по критерию наличия/отсутствия опыта личного (или близких родственников) общения с милицией.

**Гипотеза исследования.** Выявление социокультурных и институциональных особенностей процесса легитимации деятельности правоохранительных органов как осознания и интер-

<sup>1</sup> Прикладное социологическое исследование по разведывательному плану предполагает отбор «единиц наблюдения» на объекте с жестко не регламентированной выборкой. «Состав и объем выборки заранее не фиксируется, устанавливается опытным путем по мере развития исследования. Все зависит от состояния получаемой информации» (Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. – М., 1998. – С. 112).

нализации норм правопорядка населением России и регионов позволяет определить условия повышения уровня легитимности их деятельности на макро-, мезо- и микроуровне. Проведение эмпирического социологического исследования и анализ вторичных данных осуществляется с целью определения различных типов отношения населения и мнений экспертов относительно объективных и субъективных причин легитимности деятельности правоохранительных органов для совершенствования правоприменительной и законотворческой работы в России и регионе.

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

- обоснована возможность рассмотрения процесса легитимации правового порядка в современной социологии с позиций различной степени осознания и интернализации норм правопорядка гражданами,ключенными в многообразные социетальные общности;
- выявлены социокультурные и институциональные особенности легитимации правоохранительных органов в структуре общественного сознания, порождающие конформные и девиантные формы восприятия;
- выявлены фазы процесса институционализации правоохранительных органов, позволяющие выявить условия повышения уровня легитимности их деятельности на макро-, мезо- и микроуровне;
- определены факторы легитимации правового порядка в регионе, определяющие различные типы отношения населения к деятельности и компетенции правоохранительных органов;
- на эмпирическом материале исследованы уровни легитимации деятельности правоохранительных органов посредством выявления соответствия социальным ожиданиям населения их функций и обязанностей, а также способов взаимодействия;
- систематизированы мнения экспертов относительно объективных и субъективных причин низкого уровня легитимности деятельности правоохранительных органов и намечены приоритеты в области законотворчества.

Новизна постановки проблемы и предлагаемых подходов к ее решению нашли отражение в основных тезисах работы.

## **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Легитимность правового порядка -- это внутренней самоконтроль индивидов и членов социальной группы, которые ориентируются на правовые нормы вследствие веры и убеждения в соответствии с представлениями о желаемом типе общественного устройства. Это понятие акцентирует внимание на реальном уровне соблюдения законности, обеспечении и реализации субъективных прав, соблюдении юридических обязанностей гражданами, органами и организациями. Исследование процесса легитимации правового порядка в современной социологии осуществляется с позиций различной степени осознания и интернализации норм правопорядка гражданами, включенными в многообразные социетальные общности. Типы легитимности различаются содержанием социальных представлений, обосновывающих необходимость подчинения установленным правовым нормам, что позволяет выделить активно-позитивный, традиционно-позитивный, неустойчивый и негативный типы легитимности.

2. Особенности легитимации правоохранительных органов в структуре общественного сознания обусловлены традиционным для менталитета россиян противопоставлением права и морали, а также типом существующей в обществе правовой культуры. С другой стороны, действия работников правоохранительных органов воспринимаются индивидами и социальными группами легитимными в зависимости от институциональной специфики общества. Наряду с конформными структурами восприятия, легитимирующими институциональный порядок в структуре общественного сознания, существуют «девиантные версии» социально-го устройства, базирующиеся на различных формах социального неподчинения/сопротивления «здесь и сейчас».

3. Легитимация деятельности правоохранительных структур непосредственно связана с процессом их институционализации, состоящей из трех фаз. Субъективное признание деятельности правоохранительных структур в первую очередь узаконивается культурой общества, затем легализуется посредством нормативного оформления последовательности действий и закрепляется формой социального контроля – защищой интересов и юридических прав индивидов и групп. В настоящее время повышение уровня легитимности деятельности правоохранительных органов зависит

от осуществления принципа профессионализма на микроуровне с учетом макроуровневой политico-экономической и социокультурной специфики развития общества, а также институциональных особенностей, которые обусловлены нормативными актами и внутриведомственной обстановкой.

4. Анализ факторов легитимации правового порядка в регионе позволил выявить активно-позитивный тип легитимации, выраженный в рационально-гражданском правопонимании и характерный для индивидов, которые соприкасались с деятельностью милиции. Однако существует другая группа респондентов, ориентированная на традиционно-позитивный тип легитимации правового порядка, согласно которому милиция в первую очередь должна учитывать интересы государства и власти. Неустойчивый тип легитимации правового порядка свойственен части населения, непосредственно не соприкасающейся с работой правоохранительных органов. Поэтому ей присуще индифферентное отношение к правовой компетенции милицийских структур.

5. Рассмотрение уровней легитимации осуществлялось через выявление функций и обязанностей органов правопорядка с точки зрения их соответствия социальным ожиданиям населения, а также анализа восприятия населением способов взаимодействия с правоохранительными органами. Низкий уровень легитимации функций и взаимодействий населения с органами правопорядка вызван ориентацией сотрудников милиции преимущественно на реализацию личных интересов, а также проявлением непрофессионализма, наличием коррупции, низкой культуры обращения с гражданами. Однако доминирующая часть населения ожидает повышения уровня легитимности за счет профессиональной подготовки сотрудников милиции, ужесточения контроля за служебной деятельностью органов правопорядка, улучшения материально-технической оснащенности милиции и денежного содержания ее сотрудников.

6. Признание субъективной значимости милиции общественностью, равно как и проблема преступности, не зависит исключительно от профессионализма правоохранительных органов. Выполняя правоохранительную функцию, они призваны защищать, с одной стороны, права и интересы граждан в соответствии с законом, а с другой – интересы государства. Однако современное законодательство не всегда отражает новации, возникающие

в структуре общественных отношений под влиянием демократизации всех сторон общественной жизни. Поэтому они нередко становятся «буфером» между гражданами, их правами, свободами и диктатом правовых норм. Опрос экспертов в области законодательства показал, что позиции населения и экспертов совпадают в оценке узкогрупповой адресности законов, которые не предоставляют гарантированных перспектив для социальной мобильности и обеспечения безопасности личности.

**Научно-практическая значимость исследования** обусловлена тем, что в работе исследуется процесс легитимации деятельности правоохранительных структур в современной России и регионе, анализ которого важен для компетентной реализации программ государственно-правового строительства. Результаты проведенного социологического исследования, с помощью которого выясняется отношение населения региона к правоохранительным органам, могут использоваться для совершенствования правоприменительной деятельности и при проведении законотворческой работы в регионе. Выводы и положения диссертационной работы могут быть использованы при подготовке учебных пособий по социологии, а также в преподавательской практике при чтении общих и специальных курсов по социологическим дисциплинам, политологии и конфликтологии.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на Всероссийских конференциях «Пути формирования гражданского общества в полигэтничном Южно-российском регионе» (Ростов-на-Дону, 2004), «Становление нового социального порядка в России» (Краснодар, 2005), «Социальный порядок и толерантность» (Краснодар, 2006); на региональных научных конференциях в 2003–2009 гг. Основные научные результаты исследования нашли отражение в шести научных работах соискателя общим объемом 9,3 п. л., в том числе в трех изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, в двух тезисах материалов научных конференций, в одном научном издании.

**Структура диссертации** определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения, в котором представлены линейные распределения результатов опроса населения. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК Минобрнауки России.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; раскрывается степень ее разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; характеризуются теоретико-методологическая и эмпирическая основы; рассматривается научная новизна; формулируются основные положения, выносимые на защиту; раскрывается научно-практическая значимость работы; приводятся данные об апробации полученных результатов исследования.

В первой главе «Методологические основания изучения легитимации деятельности правоохранительных структур в условиях изменения их социального статуса» осуществляется концептуализация понятия и типологии легитимности в социологическом аспекте, которая позволила выявить субъективные и объективные особенности процесса легитимации правоохранительных органов в структуре общественного сознания, а также последовательно проанализировать фазы институционализации и специфику легитимации деятельности правоохранительных органов.

В первом параграфе «Понятие и типы легитимации правового порядка в социальном знании» показаны различные социологические подходы к изучению проблемы легитимности правового порядка в обществе, существующие в научной литературе. Согласно субъективному подходу, разработанному М. Вебером, легитимен тот порядок, ценностные предпосылки которого признаются членами общества. Если правовой порядок соответствует общепринятым представлениям о желаемом типе общественного устройства, то он обладает легитимностью. Поэтому источником легитимности является ориентация целерационально действующих индивидов на общепринятый культурный стандарт оценки порядков. Когда эта ориентация принимает характер убеждения или веры индивидов в «справедливость», «истинность» существующего правового порядка, он становится легитимным. Однако, по мнению автора, М. Вебер оставил без внимания тот факт, что нормативные установления обосновываются идеологически и отбор образцов правового регулирования осуществляется политическая власть.

В рамках объективного подхода Т. Парсонс полагал, что в культурном наследии общества сохраняются альтернативные ценности – представления о желаемом типе социальной системы. Поэтому легитимность правового порядка образуют только те ценности, которые отобраны властными структурами для обоснования организационных принципов порядка и по поводу которых существует ценностный консенсус в обществе. Стабильность, по мнению Парсонса, сохраняется при обращении к традиционным нормам и ценностям, с которыми большинство индивидов и групп соглашаются. В качестве недостатка этого подхода автор выделяет ограниченность исследования формирования легитимации как поэтапного процесса обоснования и признания правового порядка. Синтез двух подходов позволяет сформулировать авторское определение понятия легитимности правового порядка как внутреннего самоконтроля индивидов и членов социальной группы, которые ориентируются на общие нормы вследствие веры и убеждения в соответствии с представлениями о желаемом типе общественного устройства.

При изучении критериев и типов легитимации правового порядка автор критически рассматривает классический подход М. Вебера к описанию идеальных типов легитимации правового порядка, поскольку в современных обществах этот процесс происходит в условиях различной степени осознания и интернализации норм правопорядка гражданами, включенными в многообразные социетальные общности. В таких условиях основным механизмом легитимации правового порядка становится социализация, а главными средствами – социальная коммуникация и социальная перцепция, обеспечивающие передачу и восприятие культурных смыслов, легитимирующих существующий порядок и власть.

Эмпирически доступными в социологическом исследовании показателями легитимности правового порядка являются социальные установки или осознаваемые декларируемые формы правового поведения. Поэтому средством изучения типов легитимации правового порядка в настоящее время должен стать анализ вербализованных форм поведения, в которых проявляется и в то же время формируется осознанное отношение к правовому порядку. По содержанию осознаваемых форм отношения к право-

вому порядку выделяются следующие типы легитимации: активно-позитивный, традиционно-позитивный, неустойчивый, пограничный и негативный. С негативным типом связан прерывистый характер процесса легитимации, который наиболее отчетливо проявляется в обществах, переживающих глубокие изменения экономической и политической подсистем, а также в ситуациях затянувшихся и тупиковых социальных конфликтов.

Во втором параграфе «*Особенности легитимации правоохранительных органов в структуре общественного сознания*» рассматривается модель легитимации функционирования правоохранительных структур с учетом двух обстоятельств субъективного плана: 1) воспроизводство института в обществе и жизни отдельного индивида происходит дискретно, что ведет к дистанцированию или отрицательной оценке его функционирования; 2) существующие в реальности институты имеют теневую структуру, порождающую удвоение рынков, где индивид предлагает однотипные услуги, но на разных условиях. Поэтому автор подчеркивает, что легитимация институциональной структуры правоохранительных органов ориентирована в каждый данный момент времени на все социальные слои. Этот процесс включает обоснования необходимости использования обществом в своих целях результатов функционирования «теневых» структур. Теневая институциональная практика может выступать в качестве стимула инновационной деятельности агентов официальных институтов, то есть реально корректировать охраняемый обществом и государством способ удовлетворения определенной социальной потребности, осуществляя своего рода обратную связь между индивидом и структурой.

Автор считает, что легитимация как процесс «объяснения» и «оправдания» элементов институциональной традиции включает структуры восприятия социальной действительности «добродорядочными гражданами». С этой точки зрения их восприятие действительности, равно как и участие в ней, выглядят шаблонными, предсказуемыми, стереотипными; на них и основывается повседневное социальное взаимодействие. Наряду с конформными структурами восприятия, легитимирующими институциональный порядок в обществе, существуют «девиантные версии» социального устройства. Они «объясняют» и «оправдывают» дру-

гой институциональный порядок, тогда как при восприятии существующего замечают в нем те элементы, которые обусловливают их критичность, недовольство, прочие формы социального неподчинения/сопротивления «здесь и сейчас».

Как показано в работе, особенности легитимации деятельности правоохранительных органов в структуре общественного сознания обусловлены традиционным для менталитета россиян противопоставлением права и морали, при котором «право расценивалось как подавляющая, жестокая и аморальная сила, которая не являлась “правдой”», иначе говоря, не соответствовала справедливости. По мнению большинства авторов, отношение к правоохранительным органам членов общества как и восприятие работниками этих органов своей социальной роли напрямую зависит от типа существующей в обществе правовой культуры. Культура представляет собой смысловую оболочку материально-го мира, которая делает его понятным и приближенным к конкретному человеку. Тот сегмент символической сферы, искажение которого индивидами подвергается карательным санкциям со стороны общества, и представляет собой собственно нормативную конструкцию правовой культуры.

Символическая природа образа правоохранительных органов, по мнению автора, многое объясняет в процессе легитимации правоохранительной деятельности в любом современном обществе. Во-первых, этот образ подчеркнуто социоцентричен, т. е. направлен на борьбу с девиациями, порождаемыми структурой и динамикой социального развития. Во-вторых, эта социологическая поливалентность образа правоохранительных органов задается социальным характером их профессиональной деятельности. Этот образ аккумулирует в себе неисчерпаемый комплекс проблем, связанных с правоохранительной деятельностью, цели, формы и методы которой базируются на объективном для данного общества уровне развития материальной и духовной культуры. Для того чтобы понять, какие действия работников правоохранительных органов признаются членами данного общества легитимными, автор предлагает выявить институциональную специфику общества. Конструируя образ правоохранительных органов, производители символической продукции формируют социальный заказ на те профессиональные и личностные

качества, которые общество хочет видеть в тех, кто охраняет безопасность и собственность ее членов.

*В третьем параграфе «Легитимация деятельности правоохранительных структур в процессе их институционализации и изменения социального статуса»* процесс институционализации рассматривается как правомерный процесс поэтапного включения социальных групп российского общества в его общественную систему и защиты нарушенных прав и юридических интересов. По мнению автора, процесс институционализации правоохранительных структур состоит из нескольких фаз.

На первой фазе институционализации происходит наделение норм значимостью не столько правовыми способами, сколько узаконение культурой общества. В послеоктябрьский период советская милиция представляла собой синтез двух начал – силы государства, опирающегося на непосредственную и постоянно демонстрируемую поддержку общины в виде трудовых коллективов, родительских комитетов, жителей домов. Автор считает, что легитимация деятельности правоохранительных органов в советской России осуществлялась посредством использования норм, заимствованных из культуры общества. Ценность толерантности, взаимной терпимости, готовность идти навстречу друг другу не по требованию закона, а по велению души определяли взаимоотношения рабоче-крестьянской милиции и общества. Однако в условиях самосудов как реакции на уличные грабежи и воровство возникает настоятельная потребность общества в юридических нормах, регулирующих деятельность правоохранительных органов.

На второй фазе институционализации правоохранительных органов осуществляется легализация их деятельности, т. е. разрабатывается юридический механизм узаконения поведенческих ожиданий путем обращения к праву. По мнению автора, этот процесс в советской России был длителен и противоречив и сопровождался идеологическим обоснованием. Легализация правоохранительных органов осуществлялась параллельно по двум направлениям. С одной стороны, создавались механизмы тесного взаимодействия специализированных органов по защите правопорядка с обществом, а с другой – реализовывался четкий и постоянный административно-правовой контроль деятельности

представителей органов правопорядка. Этот анализ позволяет сделать вывод о том, что на этой фазе легитимация деятельности правоохранительных органов осуществлялась с целью удовлетворения социальной потребности в установлении и поддержании правового порядка посредством нормативного оформления системы подчинения правоохранительных органов, с одной стороны, государственным контролирующими органам, а с другой – общественности.

В работе подчеркивается, что завершающей фазой институционализации деятельности правоохранительных структур является социальный контроль как защита интересов и юридических прав индивидов и групп. В ходе реформирования правоохранительных органов в 90-е гг. XX в. происходит смена социально ориентированного развития рыночно-демократическими преобразованиями, которые предполагали расширение силовой составляющей правоохранительных органов в обмен на помощь и защиту населения. Автор считает, что утверждение карающего стиля социального контроля происходит вследствие смены принципа советского государства кооперации и партнерских связей милиции с общественностью принципом профессионализма как формально ориентированных действий сотрудников милиции. Это повлекло снижение уровня легитимности действий правоохранительных органов, поскольку карающе-репрессивный стиль социального контроля выразился в равнодушии и низкой культуре общения сотрудников милиции с гражданами.

При анализе эффективности деятельности правоохранительных структур в настоящее время автор исследует процесс реализации принципа профессионализма на микроуровне с учетом макроуровневой политico-экономической и социокультурной специфики развития общества, а также институциональных особенностей, которые обусловлены нормативными актами и внутриведомственной обстановкой. Повышение уровня легитимности деятельности правоохранительных органов зависит от выполнения ими правозащитной функции и возрождения уже накопленного в прошлом опыта взаимодействия общества и милиции.

**Во второй главе «Легитимация деятельности правоохранительных структур в оценках населения России и регионов: отношение и ожидания»** рассматриваются факторы легити-

мации правового порядка в современной России и регионе, позволяющие раскрыть субъективную значимость деятельности правоохранительных органов для населения региона и сформировать мнения экспертов относительно повышения уровня легитимности их деятельности.

В *первом параграфе «Факторы легитимации правового порядка как способы отношения к правоохранительным органам в современной России и регионе»* отражены результаты проведенного с участием автора социологического опроса в городах Ростове-на-Дону и Краснодаре, позволившего выявить факторы легитимации правового порядка в соответствии с ее типами: активно-позитивным, традиционно-позитивным, неустойчивым и негативным.

Как показывают результаты общероссийских исследований, коррелирующие с авторским региональным исследованием, главным фактором признания значимости деятельности правоохранительных органов является наличие или отсутствие у населения и их близких опыта общения с сотрудниками милиции. Для группы респондентов, которые соприкасались с деятельностью милиции, характерен активно-позитивный тип легитимации правового порядка, выраженный в рационально-гражданском правопонимании. Оно проявляется в ориентации на нормативную и регулирующую функции закона. Используя результаты опроса, автор показывает, что неустойчивый тип легитимации правового порядка свойственен для сегмента опрошенных, не имеющих опыта взаимодействия с сотрудниками правоохранительных органов, в рамках которого присутствуют размытые и противоречивые представления об организации правового пространства. Для основной части из них характерна переходная стадия оформления правокультурных установок, когда происходит отказ от традиционно-позитивного типа легитимации правового порядка, но еще не сформировалась гражданская позиция в восприятии правовых норм.

В работе обоснована позиция, согласно которой другим фактором признания значимости деятельности правоохранительных органов выступает доминирование государственной право-субъектности по отношению к личности и соотношение морали и права. Традиционно-позитивный тип легитимации правового по-

рядка доминирует в обществе при исследовании культурных стандартов. По мнению автора, эмпирические опросы фиксируют установку большинства на то, что в современной России интересы государства приоритетнее интересов личности, а меньшее число указывает на их равнозначность, хотя, по мнению респондентов, в демократическом обществе права личности должны быть выше интересов государства. Смешанный тип легитимации правового порядка характерен при оценке респондентами перспектив правового государства. Автором установлено, что активно-позитивного типа легитимации придерживаются около трети опрошенных (33,2%) из группы имеющих опыт общения с милицией, поскольку они характеризуют функциональное предназначение закона как нормативно-регулятивный инструмент организации социальной жизни. Традиционно-позитивный тип легитимации правового порядка выражают большинство респондентов, которым не приходилось взаимодействовать с сотрудниками органов правопорядка; они полагают, что закон должен выполнять защищающую функцию (40,3%). Десятая часть опрошенных разделяют установку на основное предназначение закона как карательного механизма (17,6% – в первом сегменте и 15,7% – во втором), что характерно для неустойчивого типа легитимации правового порядка.

В качестве заключительного фактора признания значимости деятельности правоохранительных органов автор выделяет характер представлений о той нормативной мотивации, которой должны руководствоваться сотрудники милиции при исполнении должностных обязанностей. Большая часть населения, в соответствии с активно-позитивным типом легитимации правового порядка, считают, что представители правоохранительных органов должны выстраивать свою деятельность в соответствии с требованиями закона. Принципы уважения прав и свобод человека должны признаваться в качестве главной ориентации деятельности милиции. Однако, по мнению автора, существует группа респондентов, ориентированная на традиционно-позитивный тип легитимации правового порядка. Ее сторонники отмечают, что в своей деятельности милиция в первую очередь должна учитывать интересы государства и власти. Неустойчивый тип легитимации правового порядка свойственен той части населения, ко-

торая непосредственно не соприкасалась с работой правоохранительных органов; ей присуще индифферентное отношение к правовой компетенции милицейских структур.

Во втором параграфе «*Субъективная значимость деятельности правоохранительных органов в оценках населения региона*» выявляются эмпирические уровни легитимации. Автор определяет их посредством раскрытия социальных представлений населения относительно, во-первых, функций и обязанностей органов правопорядка с точки зрения их соответствия социальным ожиданиям населения; во-вторых, восприятия населением способов взаимодействия с правоохранительными органами.

Результаты авторского социологического исследования позволили зафиксировать низкий уровень субъективной значимости выполнения функций органов правопорядка: большая часть опрошенных считают, что работа сотрудников милиции в первую очередь ориентирована на отстаивание собственных интересов, и только десятая часть респондентов полагают, что милиция должна в своей деятельности защищать права и свободы рядовых граждан. По мнению автора, причина подобного положения дел заключается в резком несоответствии нормативной и реальной практики работы российской милиции. Иным образом население оценивает обязанности органов правопорядка в соответствии с российским законодательством. Высокий уровень легитимации характерен для реализации милицией обязанностей в отношении исполнения постановления судей, поручения прокурора и следователя, которые соответствуют ожиданиям большинства населения. Низкий уровень легитимации и наибольшее количество отрицательных ответов связаны с обеспечением милицией безопасности личности. Автор подчеркивает, что средний уровень легитимации как частичное соответствие социальным ожиданиям населения характера работы милиции фиксируется по таким направлениям ее деятельности, как оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Снижение уровня легитимности, по мнению автора, связано с признанием большинства опрошенных полной зависимости милиции от деятельности прокуратуры, законодательных и административных органов власти. Причем, сегмент опрошенных, имеющих опыт взаимодействия с правоохранительными структурами, настроен более критично. Автор считает, что подобная ситуация вызвана тем, что органы государственной власти юридические механизмы ответственности подменяют политическими. Именно поэтому в наименьшей степени зависимости респонденты характеризуют взаимоотношения милиции и политических партий, а половина опрошенных указывают на частичную обусловленность деятельности правоохранительных органов интересами коммерческих организаций, что способствует повышению уровня легитимности.

Однако авторский опрос показывает, что доминирующая часть опрошенных ожидают повышения уровня легитимности за счет качества отбора и профессиональной подготовки сотрудников милиции, ужесточения и контроля за служебной деятельностью органов правопорядка, улучшения материально-технической оснащенности милиции и денежного содержания ее сотрудников. Но, с другой стороны, как отмечает автор, перспективы наделения сотрудников правоохранительных органов еще большими правами и полномочиями, а также привлечение общественности к борьбе с преступностью оцениваются населением достаточно скептически и рассматриваются в качестве факторов, которые снижают эффективность работы милиции.

Переход от одного уровня легитимации к другому, по мнению автора, зависит от социальных источников, формирующих общественное мнение населения относительно деятельности правоохранительных органов. Наряду с информацией, извлеченной из личного опыта, опыта членов семьи и друзей, большинство ориентировано на телевидение и радиовещание, кинофильмы, которые освещают деятельность правоохранительных структур, по большей части, в нейтральных или позитивных коннотациях.

В третьем параграфе «Легитимация деятельности правоохранительных органов в сравнительном анализе экспертов России» проанализированы данные эмпирических исследований

с 1992 по 2009 г. в различных регионах России, которые позволили рассмотреть изучаемый процесс в динамике.

Рост преступности с 1991 г. способствовал снижению уровня легитимности деятельности правоохранительных органов и, как следствие, понижению авторитета сотрудника милиции среди самих ее работников, поскольку слабо обеспечивалась функция личной безопасности посредством борьбы с нарушителями общественного порядка. Как подчеркивает автор, внедрение принципа профессионализма в правоохранительных органах должно было способствовать повышению уровня легитимности за счет оснащения милиции современной техникой и транспортом. Однако сами эксперты считали, что престиж милиции необходимо поднимать действиями: ужесточить уголовную ответственность за посягательство на жизнь и достоинство работников милиции, расширить права применения оружия. Сотрудникам органов внутренних дел были повышены должностные оклады, введено обязательное государственное и личное страхование, установлены компенсационные выплаты в случае гибели, ранения, контузии или увечья при исполнении служебных обязанностей.

Автор приходит к выводу о том, что источник престижа – во внешних атрибуатах милиционерской работы, в усилении ответственности за жизнь милиционера, в расширении силовой составляющей его работы. Но задержка выплат денежного довольствия и слабая техническая оснащенность деятельности в это время привели к развитию теневых практик в правоохранительной среде и снижению уровня легитимности среди самих профессионалов. С 1996 г. повышения уровня легитимности планировалось достичь посредством эффективной кадровой политики. Высокий уровень развитости у индивида корпоративного сознания, интериоризацию им идеалов ведомственной этики стремились достичь в условиях консервативного учебного порядка. Однако надежды на систему учебных заведений МВД России как кузницу профессионалов не всегда оказываются оправданными. Обостряется проблема реальной профессиональной пригодности и нравственно-волевой готовности к службе в органах внутренних дел курсантов вузов МВД, дислоцированных в различных регионах России.

Поиск оснований низкого уровня легитимности деятельности правоохранительных органов стал предметом последующих эмпирических исследований 1997–1999 гг., где использовалось сравнение стиля профессиональной деятельности политической элиты России и работников органов внутренних. Однаковая интерпретация различных результатов исследования сводилась к критике стереотипа общественного сознания: «высокий уровень преступности – неэффективная работа ОВД». Однако, по мнению автора, проблема восприятия милиции общественностью, равно как и проблема преступности, не зависит исключительно от профессионализма правоохранительных органов. ОВД оказываются в довольно сложной, часто противоречивой ситуации: выполняя правоохранительную функцию, они призваны защищать, с одной стороны, права и интересы граждан в соответствии с законом, а с другой – интересы государства. Современное законодательство отвечает потребностям нынешнего общественного развития. Но правоохранительные органы вынуждены стоять на страже закона, каким бы он ни был. Поэтому они нередко становятся «буфером» между гражданами, их правами, свободами и диктатом старых правовых норм.

По мнению автора, для повышения уровня легитимности деятельности правоохранительных органов Правительство РФ в 2004 г. начало осуществлять реформу МВД, которая первоначально сопровождалась изменением структуры органов и повышением личной ответственности руководителей центрального аппарата, и как следствие, в 2006–2007 гг. сопровождалась увеличением денежного довольствия и пенсий сотрудникам милиции. Создание новой модели милиции общественной безопасности в 2008–2009 гг. было направлено на обеспечение личной безопасности граждан, их защищенности, охраны общественного порядка. Изменения в работе милиции общественной безопасности оказались и на снижении уровня преступности за последние три года. Автор отмечает, что в рамках реформы МВД в 2009–2010 гг. были переосмыслены вопросы профессиональной подготовки кадров. Однако, по мнению Президента, с целью более эффективной деятельности правоохранительных органов необходимо добиваться координации действий всех правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

В заключении подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы, намечаются перспективы дальнейшей разработки затронутых в диссертации проблем.

**Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:*

1. Краснюк К.В. Правоохранительная деятельность как социальная функция // Социально-гуманитарные знания. Региональный выпуск. – 2009. – 0,3 п. л.

2. Краснюк К.В. Методологические основания изучения легитимации деятельности правоохранительных структур в условиях социальной транзиции // Теория и практика общественного развития. – 2009. – № 1. – 0,5 п. л.

3. Краснюк К.В. Легитимация деятельности правоохранительных структур в условиях социальной трансформации // Теория и практика общественного развития. – 2009. – № 3–4. – 0,4 п. л.

*Другие издания:*

4. Краснюк К.В. Сущность социологического подхода к изучению правовых явлений // Актуальные социально-политические и правовые проблемы развития российского общества: материалы IV Всероссийской научной читательской конференции. – Краснодар: Издательский дом «ХОРС», 2009. – 0,3 п. л.

5. Краснюк К.В. Методологические основания изучения процесса легитимации правового порядка в условиях социальной транзиции // Общество: политика, экономика, право: научный ежегодник. – 2009. – 0,5 п. л.

6. Краснюк К.В. Легитимация деятельности правоохранительных структур в современной России и регионе. – Краснодар: Издательский дом «ХОРС», 2010. – 7,3 п. л.

Подписано в печать 31.03.2010. Усл. печ. л. 1,0.  
Тираж 100 экз. Заказ 379.

---

Краснодарский университет МВД России.  
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.