

На правах рукописи

ПАКУС ОЛЕГ МИХАЙЛОВИЧ

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РОССИЙСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

**Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович**

**Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кашуба Юрий Анатольевич;
доктор философских наук, профессор
Крыжановская Ольга Александровна**

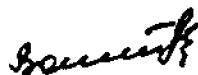
**Ведущая организация – Поморский государственный университет
имени М.В. Ломоносова**

Защита состоится 28 ноября 2006 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 27 октября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. На современном этапе реформирования российской правовой системы проблемы правопорядка и законности являются основополагающими для отечественной государственности. Бесспорно, что институционально-нормативные и правокультурные основания порядка, связанные с идеями преемственного развития, устойчивости, согласованности и предсказуемости общественных отношений, становятся центральными в определении стратегии юридических исследований.

Правопорядок является завершающим этапом развития всех юридико-политических форм и процессов, выступая определенной суммирующей величиной. При этом следует учитывать, что правопорядок обеспечивает реализацию таких социально значимых и неконфликтогенных форм и моделей поведения, которые, с одной стороны, поддерживаются публично-правовой деятельностью государственной власти, а с другой – обеспечивают комфортно-правовое существование личности и социальных групп. В свою очередь последнее невозможно без учета правокультурного и этнополитического факторов. Не вызывает сомнений, что актуальность исследования правопорядка, связанного со стабильностью и устойчивостью, становится жизненно необходимой и востребованной в плане формирования национального проекта правового государства, восстановления режима законности и эффективности публично-правовых институтов.

Сегодня следует констатировать, что в научной литературе до сих пор нет единства в понимании процессов этнокультурного формирования правопорядка, его преемственного развития, в выделении уровней упорядочивания. Кроме того, без внимания остаются и проблематика этнополитического согласия по поводу основных идей, принципов и ценностей, на которых зиждется данный политико-правовой феномен, а также вопросы его легитимности и адекватности конкретной правокультурной среде. Однако как с теоретико-методологической, так и с практической точек зрения, данные вопросы имеют основополагающее значение для исследования проблем обеспечения и поддержания национально-правового порядка и восстановления режима законности в современном Российском государстве.

Степень научной разработанности темы. Проблематика сущности правопорядка, его институционально-нормативного обеспечения в переходных условиях развития общественной системы, влияния этнополитических и правокультурных факторов на его институционализацию в той или иной степени нашли свое отражение в большом количестве научных разработок отечественных и зарубежных исследователей. Данный интерес к процессам восстановления законности и правопорядка в транзитивном состоянии социума во многом отражает потребность современной юридической теории и практики в формировании общих системных основ правопорядка, ясном понимании роли различных факторов (социальных, экономических, политических, духовно-нравственных и проч.), влияющих на становление, оформление и развитие правовой упорядоченности общественных отношений, выработку четких мер и технологий по его обеспечению и укреплению.

Центральное место в научной литературе занимают теоретико-методологические исследования, раскрывающие сущность, содержание и социальную роль правопорядка в обществе. К ним относятся работы таких авторов, как В.М. Баранов, П.П. Баранов, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, Ж.-Л. Бержель, Г. Дж. Берман, В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Д.А. Керимов, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Г.Н. Манов, М.Н. Марченко, М.И. Матузов, Р.Т. Мухаев, И.А. Овчинников, Г.С. Працко, В.П. Сальников, В.М. Серых, Ю.А. Тихомиров, С.П. Хантингтон, Б.С. Эбзеев и др.

В плане исследования порядка как политико-правового феномена следует выделить теоретические разработки таких авторов, как П. Бурдьё, Э. Гидденс, Дж. Грей, Г. Гурвич, И.А. Исаев, О.В. Мартышин, Г.Н. Щербинина, К. Шмидт и др. Осмысление структуры национального правопорядка представлено трудами М. Вебера, М.В. Ильина, С.В. Лурье, А.Ю. Мордовцева, А.В. Полякова, Н. Рулан, В.Н. Синюкова, П. Сорокина, И.И. Сыдорука и др.

Институциональные технологии обеспечения режима законности и укрепления правопорядка представлены в работах С.С. Алексеева, В.М. Баранова, М.И. Байтина, А.И. Бобылева, Н.С. Бондаря, И.Ю. Козлихина, В.В. Лунева, В.Я. Любашица, О.П. Сауляк, В.Е. Чиркина, Д.Ю. Шапсугова и др.

Важное значение в определении перспектив совершенствования правовой упорядоченности общественных отношений имеют исследования В.М. Арте-

мова, Н.В. Бугеля, В.Н. Казакова, С.Я. Лебедева, Г.К. Мишина, В.А. Печенева, В.А. Сапуна, Е.И. Сергеева и др.

В качестве классических трудов отечественных юристов, касающихся проблематики правовой организации российского социума, следует выделить работы Н.Н. Алексеева, И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, С.А. Муромцева, П.И. Новгородцева, Л.А. Тихомирова, Е.Н. Трубецкого, Г.Ф. Шершеневича, Г.С. Фельдштейна, С.А. Ященко и др.

Вместе с тем комплексные системные исследования, посвященные собственно выявлению уровней этнополитической институционализации правопорядка, исследованию базисных характеристик его институциональной устойчивости, анализу конфликтогенных проектов правовой упорядоченности общественных отношений в контексте правокультурной среды российского общества, практически отсутствуют. Явно недостаточно работ, направленных на выявление различных факторов и доминат, влияющих на эволюцию институционально-правовой организации отечественного социума.

Объектом исследования выступает правопорядок в его институциональном и этнополитическом измерениях.

Предметом является система юридико-политических и организационных технологий обеспечения институционализации национального правопорядка в современной России.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом и институциональном анализе правопорядка, юридических технологий его обеспечения в национальном измерении.

В соответствии с целью в работе выделяются следующие исследовательские задачи:

- интерпретировать порядок как национальный политико-правовой феномен;
- выявить этнополитические и национально-культурные факторы, влияющие на институционализацию правопорядка;
- обосновать структуру национального правопорядка и характеристики его институциональной устойчивости;

- определить роль и значение публично-правовых институтов власти в механизме обеспечения национального правопорядка;
- критически проанализировать современную государственно-правовую стратегию институционального обеспечения упорядоченности общественных отношений;
- выделить основные особенности и перспективы национально-правовой институционализации порядка в России;
- классифицировать институциональные технологии и процессуальные механизмы обеспечения отечественного правопорядка.

Теоретико-методологической основой исследования выступают классические и современные политико-правовые доктрины и концепции формирования и обеспечения правопорядка в России. В основу исследования положены также историко-правовой, структурно-функциональный, институциональный и антропологический методы познания, а также такие специальные методы, как нормативно-юридический и формально-юридический. В исследовании современной российской действительности используются методы юридической аксиологии, социологии и конфликтологии, а также метод политико-правового моделирования.

Нормативно-правовая основа диссертации. Диссертационное исследование основывается на обширном нормативно-правовом материале: Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативно-правовых актах Российской Федерации. Кроме того, в рамках сравнительно-правовых исследований анализируются законодательные акты и ряда зарубежных стран.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующим:

- дано авторское определение порядка как политико-правового института;
- обоснована этнополитическая структура правопорядка;
- выделены основные характеристики институциональной устойчивости правопорядка, отражающие качество (степень) процесса институционализации правовой упорядоченности;
- дано определение понятия «институциональное обеспечение правопорядка» и выделена система механизмов его обеспечения;

– выявлены и систематизированы конфликтогенные факторы, возникающие в процессе институционализации либерально-правового проекта правовой упорядоченности общественных отношений, и предложена альтернативная стратегия институционализации правопорядка в современной России;

– установлена конкретная система юридико-политических мер и институциональных технологий обеспечения национального правопорядка.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Порядок – это целостный интегральный политико-правовой феномен, возникающий вследствие проявления государственно-политической воли как результат взаимодействия и взаимообусловленности его элементов (институтов, процедур, учреждений). Правопорядок как определенное организованное целое представляет собой состояние завершенности, конечности восходящего этапа развития общественной системы, пребывание ее в относительной стабильности и устойчивости. Целое в правопорядке и в правовом развитии общества является исходным пунктом теоретического анализа и практического действия, где различные правовые элементы функционируют в режиме взаимной обусловленности, представляя единственно возможную форму его существования.

2. Широко практикуемое использование для определения юридической сущности порядка диалектических категорий «порядок – хаос» является методологически неоправданным. Более продуктивным с теоретико-методологической и практической точек зрения представляется категория меры институциональной упорядоченности общественных отношений. Любой порядок – это всегда идеализация существующих социальных явлений и процессов с точки зрения единства и целостности, поскольку в современной правовой действительности постоянно присутствуют хаотические процессы. Определенная степень хаоса, стихийности является конструктивным явлением, способствующим развитию общественной системы, права, государства. В свою очередь уровень институционально-правовой стабильности и устойчивости общества связан с тем, насколько адекватно юридические институты отражают существующие общественные процессы, их социокультурную и этнонациональную направленность. В этом объективируются социальная ценность и значение правопо-

рядка, а также обуславливаются его эффективность и социокультурная адекватность (легитимность).

3. Процессы формирования целостности правопорядка включают в себя следующие взаимосвязанные уровни: правоментальный фундамент правопорядка, отражающий преемственно-воспроизводящиеся формы поведения и осмысления текущих юридико-политических событий и процессов; нравственно-духовные основы правопорядка как взаимосвязанную систему базовых социально-правовых ценностей, а также представления о целях, формах и способах социально-правового взаимодействия личности, общества и государства; концептуальный уровень правопорядка, указывающий на существующие фундаментальные положения права, преломленные и дополненные национальной правовой теорией, уровень и специфику национального правосознания, вытекающие из последнего – современные идеалы, ценности, цели и задачи права, правового регулирования; институциональный уровень правопорядка, представляющий собой детализацию общественных сфер и институциональное оформление правопорядка по масштабам его формирования и поддержания; уровень институционально-нормативной активности, предполагающий деятельность органов государственной власти по обеспечению, поддержанию и реализации правопорядка, выраженного в законодательной, правоприменительной и судебной-правовой деятельности и контроле; уровень правовой активности граждан, представляющий собой социально-правовую деятельность личностей и их организаций, выраженную в юридически значимых формах, имеющих как позитивно-правовой характер, так и негативный (теневой).

4. К основным характеристикам институциональной устойчивости правопорядка следует отнести: целостность, выступающую главным условием существования правопорядка, обуславливающую его единство, динамику и взаимосогласованность всех юридических институтов и процедур; адаптивность, отражающую процесс адекватного отражения в юридической организации существующей в социуме системы общественных отношений. Данная характеристика опирается на этнонациональные уровни адаптации (формирование национальной правовой парадигмы, становление идейно-ценностного каркаса, формирование конкретных механизмов, стратегий и целей институционально-правовой организации, адаптация юридических институтов и процедур к соци-

альным изменениям); сложность – чем сложнее организована и диверсифицирована институциональная структура, тем более она устойчива; этнополитическое согласие отражает способность институциональной системы общества консолидировать общенациональные интересы, обеспечивая стабильность и легитимность; автономность функционирования правовых институтов и процедур отражает высокую степень институционализации правопорядка; непротиворечивость и согласованность – чем больше согласованы элементы (подсистемы) между собой, чем меньше возникает противоречий и конфликтов в процессе их совместного функционирования, тем выше мера институционально-правовой упорядоченности общества.

5. Институциональное обеспечение правопорядка включает: деятельность публичных институтов власти в определенных правовых формах и способах по юридической регламентации, нормативному регулированию общественных отношений в тех или иных сферах общественной жизнедеятельности, охране и контроле заданного правового состояния, а также иную деятельность, способствующую формированию и развитию правопорядка. При этом механизм институционально-правового обеспечения правопорядка следует рассматривать в четырех взаимосвязанных измерениях: нормативная система обеспечения правопорядка, институционально-функциональная система, процессуальная правовая система и инструментально-правовая система.

6. Наиболее плодотворным в плане восстановления режима законности и правопорядка, минимизации институционально-правовых деформаций и коллизий в современной системе права является вариант обновления правовой жизни общества, ориентированный, с одной стороны, на правокультурные закономерности развития юридических институтов и социально-правовой практики, а с другой – на существующие правовые эталоны, выработанные мировой юридической практикой. Именно этот проект наиболее органичен современным внутренним российским реалиям и внешним процессам глобализации, демонстрируя способность правопорядка быть открытым общемировым достижением и обогащаться в процессе межкультурного правового диалога и в то же время быть адекватным закономерностям эволюции правовой и политической жизни, соответствовать имеющейся правокультурной и этнополитической среде. Кроме того, концепция правовой упорядоченности общественных

отношений должна предусматривать определенный простор для самоорганизационных правовых начал, складывающихся в обществе под воздействием социально-правовой активности личности и преемственно воспроизводящихся правовых обычаев и традиций российского общества.

7. Современная система институционально-правового обеспечения правопорядка должна быть дополнена на законодательном уровне институционально оформленными принципами правового прогресса, определяющего тенденции развития правоустановительной деятельности; правовой легитимности, отражающей критерии качества правоустановительной деятельности (ее соответствие правовым формам и процедурам, общим закономерностям эволюции правовой жизни общества); общесоциальной легитимности, ориентирующей правоустановительную деятельность государства на соответствие нормативно-правового материала социальным ожиданиям, обеспечивая согласие и поддержку правовых преобразований, активное участие членов общества и различных общественных объединений в обсуждении, подготовке и принятии нормативных решений.

Единый правопорядок в условиях федерального устройства государства должен обеспечиваться формами вертикального контроля за деятельностью публично-правовых институтов власти субъектов федерации по реализации социальных прав и свобод граждан, легального и легитимного решения возникающих этнополитических конфликтов. В случае нарушения конкретной нормативно-правовой компоненты в области национального правопорядка должны быть институционализированы соответствующие правовые формы и средства влияния федеральной власти на деятельность органов субъектов РФ. С этой целью необходимо принятие ФЗ «О концепции и механизме обеспечения единого национального правового порядка Российской Федерации».

Теоретическая и практическая значимость исследования связана с возможностью использования теоретико-практических разработок, представленных в диссертационной работе, в исследовании целостности правопорядка, механизмов и технологий обеспечения его институционализации на постсоветском пространстве. Основные положения диссертации будут способствовать более глубокому осмыслению существующих этнополитических и правовых культурных процессов, национально-культурных факторов, доминат и законо-

мерностей эволюции институционально-правовой организации отечественного социума. Многие выводы найдут свое применение в правотворческом процессе, правоприменительной и правореализационной деятельности, будут способствовать выработке доктринальных и практических положений по реализации правовой политики Российского государства.

Материалы, результаты и выводы исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении теории государства и права, конституционного, административного и других отраслей права, философии и социологии права, юридической конфликтологии, а также при изучении методов и стратегий юридического моделирования общественных отношений.

Апробация работы. Основные теоретические положения и практические выводы диссертации отражены в пяти публикациях автора, одна из которых опубликована в издании Перечня ВАК Минобрнауки РФ, и были представлены в докладах на международных, межвузовских и вузовских конференциях, на кафедральных и межкафедральных заседаниях, проходивших в Ростовском юридическом институте МВД России.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации. Поставленная проблема, а также сформулированные предмет, цель и на их основе задачи диссертационного исследования предопределили логику и структуру настоящей работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цели и задачи, теоретико-методологическая основа диссертационной работы, формулируются положения, выносимые на публичную защиту, характеризуется теоретическая и практическая значимость диссертации, научная новизна и формы ее апробации.

Первая глава «Теоретико-методологические аспекты исследования национального правопорядка» состоит из трех параграфов, в которых формулируются теоретико-правовые, доктринальные, этнополитические и институциональные основы современного проекта правовой упорядоченности отечественного социума. Диссертант исследует сущность и специфику порядка как политико-правового феномена, определяет структуру правопорядка, рассматривая его как сложноорганизованное, комплексное этнополитическое и правокультурное явление, выделяет основные характеристики его институциональной устойчивости и значение различных публично-правовых институтов власти в механизме обеспечения и поддержания правопорядка.

В первом параграфе *«Порядок как национальный политико-правовой феномен»* диссертант исследует порядок в историческом, национально-культурном и институциональном контекстах, обосновывает взаимосвязь и взаимодействие различных этнополитических, правокультурных, духовно-нравственных процессов в формировании институционально-нормативной системы упорядочивания общественных отношений.

Для анализа порядка весьма продуктивным является понятие меры институциональной упорядоченности общественных отношений, поскольку любой порядок становится тем, что можно выразить, исследовать, оформить в виде некоторой четкой нормативной системы, организующей и описывающей происходящее, и тогда любое явление становится фактом бытия только в целостности, в которой оно проявляется (как правомерное или неправомерное событие, процесс), а его анализ и оценка протекают в контексте этой целостности.

Диссертант отмечает, что правопорядок отражает тот момент развития правовых институтов, учреждений и механизмов, когда процессы, характери-

зующиеся, с одной стороны, институциональными обновлениями, трансформацией, институциональными искажениями и деформациями, а с другой – преемственным воспроизводством, консервативностью и традиционностью, находятся в относительном равновесии, что обеспечивает устойчивость в эволюции национального правопорядка.

Диссертант делает вывод, что целостность правопорядка – это интегральный политико-правовой феномен, возникающий вследствие проявления государственно-политической воли как результат взаимодействия и взаимообусловленности его элементов (институтов, процедур, учреждений). Поэтому правопорядок как определенное организованное целое представляет собой завершенность, конечность восходящего этапа развития общественной системы, пребывание ее в относительной стабильности и устойчивости. С этого момента целое в правопорядке и в правовом развитии общества является исходным пунктом теоретического анализа и практического действия, где различные правовые элементы функционируют в режиме взаимной обусловленности. Таким образом, целостность не только первичная и доминирующая характеристика правопорядка как системы, но и единственно возможная форма его существования.

Обосновывая эту позицию, диссертант отмечает, что в современных условиях политико-правового транзита в качестве отправных исследовательских сценариев следует рассматривать не проблемы, связанные с упрочением правопорядка, имеющимися институционально-правовыми средствами и механизмами, а поиск, выявление и концептуализацию действующих в отечественном социуме этнополитических, правокультурных, духовно-нравственных процессов и закономерностей, влияющих на институционализацию правопорядка, поскольку прежде чем решать проблему совершенствования и развития правопорядка, необходимо, чтобы этот правопорядок был уже адекватно институционализирован в имеющейся правокультурной среде.

В заключение параграфа диссертант обосновывает, что уровень институционально-правовой стабильности и устойчивости общества связан с тем, насколько адекватно юридические институты отражают существующие общественные процессы, их социокультурную и этнонациональную направленность. Показывает, что чем сложнее и неоднороднее общество, тем в большей степе-

ни достижение порядка и стабильности оказывается зависимым от эффективного функционирования и прочности юридико-политических институтов и структур, от того, насколько конкретные институты становятся нормативным выражением социально-правового, нравственного, ценностного согласия, обеспечивают общность интересов и единство политико-правовых и социальных форм реализации общественных потребностей. Отсюда диссертант заключает, что правопорядок институционализируется в обществе не только с учетом других социально-нормативных регуляторов, но и соотносится с идейно-нравственной и правокультурной основой. Успешное взаимодействие с ними придает правопорядку социальную ценность и значение, а также характеризует его эффективность и социокультурную адекватность (легитимность).

Во втором параграфе *«Этнополитическая структура национального правопорядка и основные характеристики его институциональной устойчивости»* диссертант выделяет основные этнополитические уровни, на которых складывается правопорядок как целостный завершённый политико-правовой феномен, формулируя основные характеристики его институциональной устойчивости, анализируя последние в контексте действующего нормативно-правового материала в Российской Федерации.

Рассматривая понятие «правопорядок», имеющее место в зарубежной и отечественной юридической литературе, диссертант показывает, что данный феномен анализируется как многоуровневое, сложное понятие, и предлагает исследовать формирование целостности правопорядка по следующим взаимосвязанным уровням:

- правоментальный фундамент правопорядка, отражающий исторически сложившиеся «аксиомы правового сознания» (А.Ю. Мордовцев), предправовые установки и стереотипы социально-правового поведения, а также национальный стиль юридического мышления, проявляющиеся посредством правовых обычаев и традиций, преемственно-воспроизводящихся форм поведения и осмысления текущих юридико-политических событий и процессов;

- нравственно-духовные основы правопорядка, выражающие исторически сложившуюся и преемственно воспроизведенную, с учетом новых социальных условий и мировых тенденций, аксиологическую систему, т.е. взаимосвязанную систему базовых социально-правовых ценностей – идеал порядка и спра-

ведливости, а также идеалистические представления о целях, формах и способах социально-правового взаимодействия личности, общества и государства;

- концептуальный уровень правопорядка, включающий: существующие фундаментальные положения права, преломленные и дополненные национальной правовой теорией, уровень и специфику национального правосознания, и наконец, вытекающие из последнего – современные идеалы, ценности, цели и задачи права, правового регулирования;

- институциональный уровень правопорядка, представляющий собой детализацию общественных сфер, т.е. выделение правопорядка в отдельных сегментах общественной жизнедеятельности, вместе с тем институциональное оформление правопорядка по масштабам его формирования и поддержания (правопорядок на уровне локальных организаций, муниципальных образований, субъекта федерации и государств в целом). На этом уровне – функционирование различных общественных сред и уровней политико-правовой организации общества в определенных правовых параметрах;

- уровень институционально-нормативной активности, формирующий деятельность органов государственной власти по обеспечению, поддержанию и реализации правопорядка, выраженной в законодательной, правоприменительной и судебно-правовой деятельности и контроле. Данный уровень отражает процессы правовой регламентации и правореализации отношений, складывающихся в тех или иных видах общественных отношений. Здесь правопорядок рассматривается как результат действия всех правовых средств и целенаправленного воздействия органов государственной власти на общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования, целью и итогом которого становятся стабильность, устойчивость и организованность всего институционального каркаса общественных отношений;

- уровень правовой активности граждан, представляющий собой социально-правовую деятельность личностей и их организаций, выраженную в юридически значимых формах, имеющих как позитивно-правовой характер, так и негативный (теневой). Данный уровень является индикатором, «качественной характеристикой» (В.А. Затонский) институционально-правовой организации общества, ее эффективности и адекватности, учитывает кроме юридических форм организации общественной деятельности также формы социально-

правовой самоорганизации и саморегуляции. С содержательной стороны уровень правовой активности указывает на характер отношений социальных субъектов к действующим юридическим институтам и структурам, правовым формам и средствам общественного взаимодействия, т.е. их востребованности и эффективности при решении различных социальных конфликтов, реализации интересов и потребностей.

Далее диссертант выделяет и рассматривает основные характеристики институциональной устойчивости правопорядка, качество которой определяется целостностью, адаптивностью, автономностью и согласованностью юридических институтов и процедур.

Целостность институционально-правовой основы выступает главным условием существования правопорядка, поскольку именно она характеризует все то устойчивое, стабильное, глубинное, что свойственно правопорядку как системе, обуславливая его единство, динамику и взаимосогласованность всех юридических институтов и процедур.

Адаптивность отражает, насколько адаптивна юридическая организация и процедуры к существующим в обществе общественным отношениям. Данная характеристика институциональных структур опирается на этнонациональные уровни адаптации, выражающие правокультурные и этнополитические константы конкретного общества.

Сложность как характеристика институциональной устойчивости отражает следующее: чем сложнее организована и диверсифицирована институциональная структура, тем менее она уязвима, чем та, которая концентрируется на одной функции либо пускает все организационные ресурсы на реализацию какой-то приоритетной функции.

Этнополитическое согласие отражает способность институциональной системы общества консолидировать общенациональные интересы. При этом соискатель отмечает, что способность создавать те или иные политические и правовые институты есть способность создавать общественные интересы (С.П. Хантингтон). Анализируя существующую нормативно-правовую базу, диссертант приходит к выводу, что проблематика этнополитического согласия как основы правопорядка в современной России является более чем актуальной, поскольку до сих пор на институционально-нормативном уровне нет четкой фиксации

общенациональных и общегосударственных интересов Российской Федерации.

Автономность функционирования правовых институтов и процедур отражает принцип, согласно которому высокой степенью институционализации обладает та правовая организация, которая обладает относительной самостоятельностью, а ее институты, механизмы и процедуры не зависят от изменчивых общественных процессов, политико-экономической конъюнктуры, отдельных корпоративных интересов и сиюминутных политических целей. Немаловажное значение, по мнению автора, имеет также автономность юридических процедур, т.к. для обеспечения устойчивой институционально-правовой системе необходимы юридические процедуры, позволяющие минимизировать возникновение различного рода конфликтов, социально-политических и экономических напряженностей и т.д. Однако если эти процедуры не обладают автономностью, они могут быть достаточно легко преодолены, нарушены, что ведет к формированию конфликтогенного потенциала в тех или иных сферах общественной жизнедеятельности.

Непротиворечивость и согласованность институционально-правовой системы означают: чем больше согласованы элементы (подсистемы) между собой, чем меньше возникает противоречий и конфликтов в процессе их совместного функционирования, тем выше мера институционально-правовой упорядоченности общества. Поэтому именно благодаря корреляционному функционированию относительно самостоятельных правовых институтов, юридических учреждений и процедур формируется единая система правопорядка с согласованно функционирующими элементами.

Третий параграф *«Властные институты в механизме обеспечения национального правопорядка»* посвящен анализу институциональной системы обеспечения правопорядка и основным механизмам, обеспечивающим его формирование, поддержание и развитие.

Диссертант обосновывает, что под системой обеспечения правопорядка следует понимать не только процесс установления принципов и параметров юридического кодирования общественных отношений, но и всю социально-правовую и институциональную деятельность, выраженную в юридически значимых формах и способах. Фактическая деятельность публично-правовых

институтов по реализации правопорядка включает в себя такие компоненты, как предметная (объектная) направленность этой деятельности, ее цели и, соответственно формы, способы, методы государственно-правовой деятельности, т.е. процессуальные основы этой деятельности. При этом отмечает автор, важно учитывать, что институты власти не только формируют и реализуют правопорядок, но и развивают его, дополняют и обогащают в процессе всей своей деятельности. Поэтому правопорядок не столько статичный политико-правовой феномен, сколько динамичный – находящийся в постоянном процессе формирования и развития.

Исходя из этого, диссертант обосновывает, что понятие «институциональное обеспечение правопорядка» включает в себя деятельность публичных институтов власти в определенных правовых формах и способах по правовой регламентации, нормативному регулированию общественных отношений, охране и контролю заданного правового состояния, а также иную деятельность, способствующую формированию и развитию правопорядка. Кроме того, в понятие «институциональное обеспечение правопорядка» включаются различные виды государственной деятельности по налаживанию и поддержанию различных социальных каналов действия права: информационного, духовно-нравственного и ценностного. Данное обстоятельство отражает то, что правопорядок в контексте его обеспечения представляет две взаимосвязанные сферы – это установление норм права, определяющих правовые рамки, формы общественного взаимодействия, а также способы, правила реализации права, модели согласования конфликтогенных социальных позиций. Однако, как показывает автор, последний аспект в обеспечении правопорядка ускользает в рамках юридических исследований, на нем акцентируют недостаточное внимание, хотя именно эти две сферы правопорядка являются равнозначными и решающими для его функционирования.

С учетом вышеизложенного, диссертант аргументирует, что механизм институционально-правового обеспечения правопорядка следует рассматривать в четырех взаимосвязанных измерениях:

1. Нормативная система обеспечения правопорядка представлена в трех основных способах выражения, легализации и легитимации юридического порядка. Во-первых – это совокупность нормативно-правовых актов, на которых

суждается правопорядок. Нормативно-правовые акты очерчивают общий состав субъектов правовых отношений, методы и способы регулирования общественных отношений в тех или иных сферах жизнедеятельности общества, устанавливают общие принципы и требования, предъявляемые к этим участникам правоотношений. Во-вторых, это концепция организации институционально-властной системы, воплощающей и поддерживающей юридический порядок. Сегодня это иерархия государственных органов основана на вертикальном (субординационные отношения между различными органами) и горизонтальном (взаимодействие и сотрудничество органов законодательной, исполнительной и судебной властей по поводу организации и реализации правового порядка общественных отношений) принципах. В-третьих, это факторы, легитимирующие правопорядок – социальный (общенациональный) интерес, который выражает и воплощает правопорядок.

2. Институционально-функциональная система закрепляет и выражает правовую структуру общества, исходя из различных сфер индивидуального взаимодействия субъектов и институтов права, а также их функциональной направленности. В этом контексте можно выделить, с одной стороны, юридическую структуру участников правовых отношений (индивидуальные, коллективные и консолидированные), а с другой – функциональную структуру государственных органов и гражданского общества, осуществляющих формирование и упрочение правопорядка. В этом контексте диссертант осуществляет анализ конкретных институтов государственной власти и их взаимодействия по поводу формирования и поддержания правопорядка (Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, суды РФ, институт уполномоченных представителей Президента РФ), а также институтов гражданского общества, способствующих его развитию и эффективности (Общественная палата, политические и общественные организации, местное самоуправление).

3. Процессуальная правовая система представляет собой набор правовых способов и средств, применяемых субъектами в процессе различных видов юридической деятельности по обеспечению правопорядка. Автор анализирует различные «институты-механизмы» (Ж.-Л. Бержель), действующие в современной национальной правовой системе. Организационные институты-механизмы связаны с учреждением структуры государственных органов и за-

креплении специфики, компетенции и полномочий этих органов. Защитные институты-механизмы, связанные с обеспечением защиты общих и коллективных интересов, осуществляемой посредством конституционных, административно-правовых механизмов, защиту личностных интересов – посредством общественных свобод и прав человека и гражданина, политических и социальных прав и гарантий. Институты-механизмы, санкционирующие устойчивые практики социального взаимодействия. Данные механизмы, с точки зрения соискателя, в современной государственно-правовой действительности России развиты достаточно слабо, однако они имеют существенное значение в деятельности представительных органов власти, поскольку законодательной деятельности необходимо учитывать, что норма права должна отражать существующие, исторически сложившиеся и наиболее успешные модели социально-правового взаимодействия субъектов. В этом основная функция и эффективность всего правового регулирования общественных отношений.

4. Инструментально-правовую систему составляют различные виды юридической деятельности, а также конкретные юридические средства, применяемые правотворческими, правоприменительными, правоисполнительными и правоохранительными органами в ходе обеспечения и поддержания правопорядка, а также в деятельности по правовому воспитанию, информированию граждан.

Вторая глава «Юридико-политические и организационно-институциональные технологии обеспечения национального правопорядка», состоящая из трех параграфов, представляет собой проекцию теоретико-методологических разработок диссертанта, сделанных в первой главе работы, на современный процесс институционализации правопорядка, в которой автор на основе институционально-нормативного и этнополитического анализа формулирует ориентиры и перспективы совершенствования процессов правовой упорядоченности общественных отношений, предлагает конкретный комплекс мер и задач, призванных оптимизировать процесс институционализации национального правопорядка.

Первый параграф *«Конфликтогенность современной российской национально-государственной стратегии политико-правового обеспечения порядка»* посвящен анализу конфликтогенных политико-правовых процессов,

имеющих место в современной российской действительности, вызванных реализацией либерально-правового проекта упорядочивания общественных отношений.

Десятилетия развитие отечественной политической и правовой систем ориентировалось на построение правового государства, что детерминировало кардинальное реформирование всех сфер общественной жизни. Реформаторские усилия в правовой сфере характеризовались отказом от существующего правокультурного опыта и юридического быта нации, ориентируясь на создание в кратчайшие сроки новых юридико-политических основ общества на базе широкой компиляции зарубежных юридических институтов и текстов. В результате таких попыток модернизации отечественная правовая система потеряла начала саморегулируемости, а ее эффективность обеспечивалась в основном за счет административно-правового управления. Итогом этого стало то, что национальная правовая жизнь утратила концептуальный стержень, придающий четкий смысл источникам права, его целям, задачам, социальному назначению и т.д.

Автор отмечает, что в современной юридико-политической литературе сформулировано несколько проектов развития правовой системы российского общества. Первый способ представляет собой чистую, нерефлексируемую рецепцию в современной правовой системе классического, выработанного мировой правовой практикой юридического материала. Данный способ обновления правовой системы имел свое практическое выражение на отечественной почве в конце XX века. Однако диссертант аргументирует на основании современных реалий правовой жизни российского общества, что классические западноевропейские типы, формы, способы и процедуры правовой упорядоченности общественных отношений либо сразу оказываются невостребованными и бесполезными, либо фиксируются в национальном политико-правовом пространстве на крайне незначительный срок, а затем исчезают или искажаются (деформируются) социально-правовой средой, приспосабливаясь к этнополитической и правокультурной среде.

Второй проект обновления правового пространства предполагает полную отмену старых качеств и форм и попытку создания нечто абсолютно новаторского. Такой способ ориентирует публично-правовые институты на формиро-

вание правовой упорядоченности по заранее абстрактным, идеальным схемам, не получившим еще на практике должной проработки, от чего данный способ становится утопическим и вряд ли приемлем для стабилизации и развития отечественного правопорядка.

Третий проект получает все большее распространение в современных условиях и заключается в расчленении юридического наследия с последующим синтезированием его элементов в новых комбинациях, отвечающих современным условиям, внешним и внутренним вызовам. Такой инновационный способ широко используется в российском праве. Именно с его помощью созданы целые пласты в национальной правовой культуре и законодательстве.

Диссертант аргументирует, что наиболее плодотворным в плане восстановления режима законности и правопорядка, минимизации институционально-правовых деформаций и коллизий в современной системе права является третий вариант обновления правовой жизни общества. Современная стратегия формирования стабильного и устойчивого правопорядка должна ориентироваться, с одной стороны, на правокультурные закономерности развития юридических институтов и социально-правовой практики, а с другой – на существующие правовые эталоны, выработанные мировой юридической практикой. Именно этот вариант, по мнению диссертанта, наиболее органичен современным внутренним российским реалиям и внешним процессам глобализации. В этом состоит способность правопорядка быть открытым общемировым достижениям и обогащаться в процессе межкультурного правового диалога, а с другой стороны, быть адекватным закономерностям эволюции правовой и политической жизни, соответствовать имеющейся правокультурной и этнополитической среде.

Во втором параграфе *«Политико-правовая институционализация национального правопорядка в России: проблемы и перспективы»* анализируются проблемы формирования национального правопорядка и определяется дальнейшая стратегия его совершенствования.

Современные проблемы институциональной эффективности правопорядка тесным образом связаны с проблемой эффективности права. Для того, чтобы правопорядок реализовался в качестве целостной нормативной формы упорядоченности, стабилизации и воспроизводства общественно значимых отноше-

ний, необходимы: согласованность по институционально-процедурным вопросам легитимации правил поведения в обществе; адекватность правовых норм сложившимся практикам социально-правового взаимодействия; преемственность в нормативном регулировании значимых общественных отношений. Диссертант отмечает, что правопорядок действует в обществе до той поры, пока его требования соблюдаются добровольно. Если же у большинства граждан возникают стимулы к противоправному поведению, соблюдение законов становится невозможным посредством мер государственного принуждения. Поэтому самоорганизующие начала в праве и другие проявления диспозитивности лишь в узких границах могут быть заменены внешним государственно-правовым управлением.

В связи с этим, заключает автор, концепция правовой упорядоченности общественных отношений должна предусматривать определенный простор для самоорганизационных правовых начал, складывающихся в обществе под воздействием социально-правовой активности личности и преемственно воспроизводящихся правовых обычаев и традиций российского общества. Сегодня, напротив, превалирует тенденция к формированию множества нормативно-правовых актов, ограничивающих допустимый уровень саморегуляции, что вряд ли является оправданными с точки зрения формирования общественного порядка.

Далее диссертант отмечает, что современные принципы права являются базовыми, исходными правовыми предписаниями, определяющими дух права, специфику регуляции правовых отношений и являющимися основой для построения отраслевых норм права, реализуемых в нормотворческом процессе компетентных органов государственной власти. Именно последние определяют эффективность и адекватность правовой упорядоченности, в связи с чем необходимо выработать национальную концепцию соотношения принципов публичного и частного интереса, на которых уже базируются отдельные требования правовой регламентации общественных отношений. Так, если принцип публичности гипертрофирован, на индивидуума возлагается чрезмерно большой объем юридических обязанностей, и их исполнение обеспечивается только применением строгих санкций. С другой стороны, гиперболизация роли частного интереса в организации общественной жизни может привести к

«анархическим» тенденциям в праве, к разрушению государственности и сложившихся морально-нравственных и социально-правовых правил и взаимной ответственности.

С учетом правокультурной среды отечественного социума, по мнению диссертанта, является неоправданным ориентирование всего действующего нормативно-правового материала на приоритет личности над общественными и общегосударственными интересами. Напротив, диссертант приводит юридико-политический опыт других стран, обладающих стабильным и эффективным правопорядком, и показывает, что в них превалирует тенденция к сочетанию частноправовых и публично-правовых методов регулирования в различных отраслях законодательства. Данную тенденцию применительно к развитию системы права можно обозначить как размывание четких границ между частным и публичным правом, а применительно к системе законодательства – как нарастание комплексного нормативного регулирования общественных отношений.

Поэтому, с точки зрения автора, только в конвергенции частного и публичного интересов возможно эффективное обеспечение правопорядка. Правовая целостность общества должна быть основана на взаимных юридико-политических правах и обязанностях государства, общества и личности, на разумном сочетании частноправовых и публичных интересов, что должно быть четко зафиксировано в основополагающих принципах правового регулирования общественных отношений (нормах-принципах, учредительных нормах, нормах-дефинициях и т.д.).

Таким образом, правопорядок, понимаемый как состояние упорядоченности общественных отношений, напрямую связан с балансом частного и публичного интересов в правотворческой и правоприменительной сферах. Достижение такого баланса, во-первых, обеспечивает качество и упрочение правопорядка. Во-вторых, способствует социальной сплоченности и стабильности общества, что в свою очередь обуславливает точное и неуклонное соблюдение правовых предписаний, а сам правопорядок рассматривается как определенное единство, как целостная система, в которой различные части взаимно уравниваются.

Третий параграф *«Юридические средства и технологии обеспечения национального правопорядка»* посвящен системному анализу институционально-правовых средств и механизмов обеспечения правопорядка в Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что для обеспечения единого национального правопорядка необходима действенная целостная система институционально-правовых средств и механизмов, которая объединяет весь правовой инструментарий и процедуры их использования в аспекте достижения конкретных целей и создает общие возможности для усиления позитивных регулятивных факторов, устраняя одновременно негативные факторы, выступающие барьером упорядочивания общественных отношений.

Диссертант предлагает следующую классификационную модель институционально-правовых средств в зависимости от функций в механизме обеспечения правопорядка: правоустановительные и правореализационные, институты-инструменты и институты-технологии, регулятивные и охранительные; по степени сложности конструкции: простые и интегрированные; по отраслевой принадлежности: конституционно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые и т.п.; по природе: собственно-юридические и социально-правовые.

Институционально-правовые средства обеспечения правопорядка представляют собой систему, включающую: во-первых, сами институционально-правовые институты государственной власти различного уровня (федеральный и региональный) и различной сферы полномочий, а также их деятельность, т.е. установленную правовыми нормами процедуру обеспечения правопорядка, реализуемую в виде праворегламентационной и правореализационной деятельности уполномоченных государственных органов. Во-вторых, совокупность институционально-правовых норм, определяющих круг государственных органов и должностных лиц, компетентных в области реализации и укрепления правопорядка, определяющих объем их полномочий, закрепляющих и разграничивающих их компетенцию в том или ином секторе правопорядка. В-третьих, совокупность нормативно-правовых актов, принимаемых в пределах их компетенции различными уполномоченными на то государственными органами в области охраны правопорядка. Данные акты содержат совокуп-

ность правовых предписаний и установлений в различных сферах общественной жизни в целях реализации правопорядка. В-четвертых, ценностно-ориентационные (аксиологические) средства, представляющие собой систему мер воспитательно-информационного воздействия на индивидуумов, включающие в себя правовое воспитание, правовое обучение, правовую пропаганду, правовое прогнозирование и планирование, праворазъяснительную деятельность.

Анализируя мировую практику, диссертант выделяет «мягкие», упреждающие и «жесткие» правовые формы и средства федерального вмешательства при обеспечении правопорядка. Первые выражаются в финансово-экономическом воздействии и в отмене нормативных актов субъектов федерации, если они противоречат федеральному законодательству. Вторые связаны с административно-правовым воздействием, в частности, расформирование органов власти субъекта федерации и управление этим субъектом через специально уполномоченное должностное лицо (орган), либо непосредственно из Центра (прямое президентское правление), а также в форме силового воздействия, т.е. применение вооруженной силы, ввод специальных подразделений. Институционализация правовых форм федерального вмешательства в большей степени, как показывает мировая практика, играет сдерживающую, потенциальную роль в обеспечении единого национального правопорядка. С точки зрения автора, сегодня уже существуют правовые и политические предпосылки формирования институциональной системы федерального вмешательства во властно-правовую деятельность государственных органов субъектов Федерации, которые реализуются через: институт полномочных представителей Президента, институт согласительно-правовых процедур, институт чрезвычайного и военного положения.

Поэтому следует дополнить существующий институциональный каркас механизмом временного осуществления полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации федеральными органами государственной власти в законодательно установленных случаях, когда соответствующие органы субъектов не могут осуществлять свои полномочия в плане обеспечения прав и свобод граждан, их социальной защищенности, государственной и национальной безопасности. Данная система создаст реальные механизмы и рычаги

воздействия на процессы «местничества», «сепаратизма» и «правовой вседозволенности» органов власти на местах, усиливающиеся в условиях переходного периода, социально-экономического и политического кризисов.

Диссертант формулирует предложения, заключающиеся в том, что по аналогии с ФЗ «О безопасности», «О концепции национальной безопасности Российской Федерации», «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» и иных нормативно-правовых актов необходимо принятие ФЗ «О концепции и механизме обеспечения единого национального правового порядка Российской Федерации», институциональное обеспечение которого можно представить в следующем виде: Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами по обеспечению правопорядка; Правительство РФ организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению правопорядка министерствами и государственными комитетами, другими подведомственными ему органами РФ, республик в составе РФ, других субъектов Федерации. Министерства и государственные комитеты РФ в пределах своей компетенции, на основе действующего законодательства, в соответствии с решениями Президента РФ и постановлениями Правительства РФ обеспечивают реализацию федеральных программ по обеспечению правопорядка, в пределах своей компетенции разрабатывают внутриведомственные инструкции (положения) по обеспечению правопорядка и представляют их на рассмотрение. В настоящее время укрепление государственно-правовых начал обеспечения правопорядка видится как первоочередная задача, без решения которой невозможно создание устойчивой структуры упорядочивания общественных отношений.

В заключении автор подводит итоги диссертационного исследования и намечает перспективы его дальнейшего развития.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Пакус О.М. Правопорядок как единство публичного и диспозитивного интересов // *Философия права*. 2006. № 3. – 0,4 п.л.
2. Пакус О.М. Юридическая и социальная сущность правопорядка: институциональные и национальные основания // *Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов*. Таганрог: Изд-во Таганрог. гос. пед. ин-та, 2006. Ч. I. – 0,4. п.л.

3. Пакус О.М. Правопорядок и современные проблемы национальной безопасности // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. Таганрог: Изд-во Таганрог. гос. пед. ин-та, 2006. Ч. II. – 0,4. п.л.

4. Пакус О.М. Институты национального правопорядка в контексте обеспечения национальной безопасности // Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности: Сборник материалов международной научно-теоретической конференции. Ростов н/Д, 2006. – 0,4 п.л.

5. Пакус О.М. Правоустанавливающая деятельность как фактор обеспечения национального правопорядка и безопасности // Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности: Сборник материалов международной научно-теоретической конференции. Ростов н/Д, 2006. – 0,4 п.л.

Для заметок

Формат 60х84/16. Объем 1,0 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс New Roman. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015. г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83

