

УДК 351.74

Эффективность государственной правоохранительной службы и ее влияние на состояние правоохранительной деятельности государства

Р.В. НАГОРНЫХ – директор Северо-Западного института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент;

Н.В. СОФИЙЧУК – заместитель директора по научной работе Северо-Западного института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена анализу состояния государственной правоохранительной службы в Российской Федерации с точки зрения ее эффективности. Будучи убежденными, что эффективность государственной правоохранительной службы определяет качественное состояние правоохранительной деятельности государства, на основании проведенного социологического исследования и статистического наблюдения авторы приходят к выводу о неудовлетворительном состоянии государственной правоохранительной службы в Российской Федерации, рассуждают о ее целесообразности и предлагают возможные пути ее качественного совершенствования.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность; правоохранительная служба; эффективность государственной правоохранительной службы; правоохранительная система государства.

The effectiveness of public enforcement service and its impact on the state law enforcement

R.V. NAGORNYKH – Director of the Northwest O.E. Kutafin Institute (branch) University, PhD. in Law, Associate Professor;

N.V. SOFIYCHUK – Deputy Director for Science of the Northwest O.E. Kutafin Institute (branch) University, PhD. in Law, Associate Professor

The article analyzes the state of the public law enforcement service in the Russian Federation in terms of its effectiveness. The authors are convinced that the effectiveness of state law enforcement officers determines the qualitative state of the state of law enforcement on the basis of the sociological study and statistical survey. They come to a conclusion about unsatisfactory state law enforcement officers in the Russian Federation, talk about its feasibility and suggest possible ways to improve the quality.

Key words: law enforcement; law-enforcement service; effectiveness of state law enforcement officers; State law enforcement system.

Уровень защищенности прав и свобод граждан, законности, личной и общественной безопасности и правопорядка в обществе в целом зависит от различных факторов, но прежде всего от эффективности государственной правоохранительной службы, которая представляет собой специфическую разновидность профессиональной деятельности граждан, наде-

ленных установленными законом полномочиями в правоохранительной сфере. Без такой деятельности в принципе невозможно функционирование правоохранительной системы государства. Более того, эффективность государственной правоохранительной службы определяет качественное состояние правоохранительной деятельности в стране.

Сегодня в России сложилась непростая экономическая и социально-политическая ситуация. Вместе с тем затраты на правоохранительную деятельность в нашей стране являются одними из самых высоких в мире: по результатам специальных исследований, в 2011 г. они составили примерно 2,78% ВВП, тогда как среднемировые показатели колеблются в диапазоне от 1,5–2,5%¹ (например, эта цифра для Великобритании и США значительно ниже²). В свою очередь уровень состояния правопорядка в российском государстве оставляет желать лучшего.

В таких условиях важной задачей является повышение качества государственной правоохранительной службы. Поэтому совершенно очевидна актуальность проблемы научного обоснования эффективности исследуемого вида профессиональной деятельности.

В современном обществе, теории права и законодательстве термин «эффективность» (то есть полезность) приобрел популярность при обсуждении проблем организации или реализации той или иной деятельности. Применительно к рассматриваемому вопросу понятие эффективности было впервые использовано в Федеральном законе от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003 г.) «Об основах государственной службы Российской Федерации»³, который содержал специальную главу «Обеспечение эффективности государственной службы», где освещался вопрос об организации органов управления государственной службой. Как мы видим, законодатель связывал эффективность службы лишь с организационными моментами.

В современном законодательстве о государственной службе в Российской Федерации подобный раздел отсутствует. Упоминания об эффективности можно обнаружить в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.06.2015 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴. Так, в п. 2 ч. 1 ст. 14 содержится положение о том, что «гражданский служащий имеет право на ознакомление с... критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста». В соответствии с этим содержание эффективности службы составляют отдельные элементы статуса государственного гражданского служащего, которые определяют возможность стимулирования его деятельности.

В ст. 6.1 Закона Вологодской области от 26.04.2005 г. № 1261-ОЗ (ред. от 08.06.2015 г.) «О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области» также упоминается указанный термин: «За безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения»⁵. Содержание при этом представляется несколько размытым, поскольку непонятно, что считать безупречной и эффективной службой.

В научной литературе также сложилось неоднозначное отношение к содержанию понятия «эффективность государственной службы». Точка зрения большинства исследователей сводится к ее определению сквозь призму реализации кадровой функции, а точнее через функции отбора, расстановки, выдвижения, перемещения и увольнения кадров в системе государственной службы⁶. Эти ученые считают, что при наличии государственных служащих, которые действительно находятся на службе обществу, можно говорить об эффективности государственной службы. При этом одно из наиболее ранних исследований, в котором утверждается данный факт, определяет, что нравственное, политическое, правовое сознание индивидов является ядром эффективности⁷.

Ряд авторов отмечают, что государственную службу можно признать эффективной только лишь в том случае, если она успешно решает проблему защиты интересов человека, общества или отдельно взятой социальной группы населения, то есть связывают эффективность с достижением цели службы, со «своевременным и полным решением назревших национальных проблем при оптимальном использовании общественных ресурсов». В этом отношении государство представляет собой главный инструмент реализации всеобщей воли и интересов общества⁸. Так, Л.Л. Попов дает общее определение эффективности через степень достижения какой-либо цели (задачи)⁹. Еще ряд исследователей предлагают рассматривать эффективность как адекватность положений закона потребностям жизни, соотношение между намеченными и достигнутыми результатами¹⁰.

В.В. Лазарев также признает достижение цели в качестве необходимого условия эффективности, однако, по его мнению, этого недостаточно. Он отмечает: «Без средств цели нереальны, неосуществимы, равно как и при отсутствии целей действительные

средства не приводят ни к какому результату»¹¹. Таким образом, прослеживаются некое диалектическое единство и взаимосвязь двух критериев – «достижение цели» и «средства достижения».

Некоторые ученые подчеркивают невозможность создания эффективной системы государственной службы без разработки и применения научно обоснованных и выверенных на практике концепций и кодификации законодательства о государственной службе, способных устранить системные противоречия в правовой регламентации государственной службы¹².

Полагаем, что нет смысла противопоставлять приведенные точки зрения, поскольку все они, на наш взгляд, отражают разные подходы к оценке эффективности государственной службы. Каждая из них при рассмотрении в отрыве друг от друга будет иметь некие недостатки или погрешность. Вместе с тем в своей совокупности они позволяют составить более объективное представление о предмете.

По нашему мнению, эффективность государственной службы в целом и ее отраслевых разновидностей следует рассматривать как соотношение затраченных ресурсов и достигнутых результатов. Применительно к государственной правоохранительной службе эффективность нужно понимать как соотношение затрат государства (финансовых, материально-технических, информационных, кадровых и иных) и степени достижения внешних целей правоохранительной деятельности в области обеспечения необходимого уровня правопорядка в обществе (максимальное состояние защищенности прав и свобод граждан от противоправных посягательств, борьба с преступностью, охрана общественного порядка, обеспечение личной и общественной безопасности, исполнение решений о привлечении к юридической ответственности, ресоциализация лиц, отбывших наказание, и решение иных сопутствующих социальных вопросов).

Позволим себе сформировать общее представление о современном состоянии эффективности государственной правоохранительной службы в Российской Федерации и охарактеризуем ее посредством ряда взаимосвязанных и взаимообусловленных явлений.

Во-первых, следует признать, что нормативное правопонимание государственной правоохранительной службы сегодня не соответствует интересам ни науки, ни прак-

тики, ни рядовых граждан. Качество закона в российском законодательстве не имеет определения¹³. Не установлены критерии качества, актуальности, логичности и применимости правовой нормы. Вместе с тем установление эффективности вообще и эффективности правового механизма государственной правоохранительной службы предполагает процесс сравнения с критериальными значениями. Как справедливо отмечает В.В. Лазарев, «всегда важно знать, какие методы, средства, условия, факторы дают ощутимые результаты, а какие действуют с меньшей отдачей»¹⁴.

Например, как оценить эффективность конституционных норм, в которых отражены ключевые позиции, определяющие сущность государственной правоохранительной службы? Некоторые исследователи анализируют конституционно-правовой механизм реализации рассматриваемой нами деятельности через принципы, закрепленные конституционно-правовыми нормами и обеспеченные юридическими гарантиями, которые «позволяют многонациональному народу Российской Федерации претворять свою суверенную волю в жизнь»¹⁵. Б.С. Эбзеев определяет эффективность конституционных норм через правомерное осуществление гражданами конституционных прав и свобод; добросовестное исполнение ими своих конституционных обязанностей; справедливое распределение в пользование членов общества накопленных социальных благ и т.д.¹⁶ Однако граждане не всегда признают бытовую социальную ценность конституционных предписаний, не говоря уже об их разумности и оптимальности¹⁷.

Таким образом, предположительно о качестве закона может говорить стабильность и неизменность правовой нормы и доверие населения к ней. Как представляется, эффективность применения правовых норм, их должное толкование во многом зависят от общественного мнения, существующих в обществе ментальных установок. Это проявляется, например, в следующем: большинство опрошенных (79%) знакомы с институтом государственной правоохранительной службы, еще 11% что-либо слышали о нем, вместе с тем более 35% граждан в силу своей инертности и пассивности предпочитают не обращаться в правоохранительные органы, более 31% относится к ним с опасением¹⁸.

Сегодня в законодательстве о государственной правоохранительной службе существует большая «прореха». Ни в теории

административного права, ни в законе четко не определены правовая сущность и содержание самого понятия государственной правоохранительной службы. Не выработано единого подхода и к определению органов и учреждений, в рамках которых может быть реализована эта служба. Не установлены критерии отнесения государственных органов к числу правоохранительных. В этой связи очень сложно говорить о действенных методах и формах реализации правоохранительной деятельности и, в частности, эффективности государственной правоохранительной службы.

Вместе с тем факт законодательного закрепления тех или иных положений еще не говорит об их качестве – оно познается в процессе реализации, применения норм права. Можно сказать, закон – это статическое начало механизма реализации государственной правоохранительной службы. Динамика данного механизма в жизни сопряжена с организационной работой органов государственной власти и активностью населения и неотделима от правовой культуры должностных лиц.

Во-вторых, характеризуя динамическую составляющую исследуемого нами института, следует отметить неудовлетворительное состояние правопорядка в российском обществе. Уровень преступности демонстрирует высокие показатели. Очевидна несостоятельность сдерживающих механизмов, которые использует государство. Так, криминальная активность населения за пять лет реформ возросла вдвое¹⁹. Отличительной чертой преступности в России в современный период является ее высокая латентность. Особенно это характерно для экономических и должностных преступлений: о них сообщают в правоохранительные органы менее 30% потерпевших лиц²⁰. Как справедливо отмечено в работе И.Г. Смирновой, мониторинг латентной преступности позволяет констатировать, что фактическая преступность более чем в восемь раз превышает уровень зарегистрированной преступности²¹.

Количество преступлений, совершенных лицами, занимающими должности в правоохранительных органах Российской Федерации, стабильно достаточно велико: в 2011 г. – 1292; 2012 г. – 1077; 2013 г. – 1291; 2014 г. – 1260²².

О состоянии правопорядка в обществе можно судить и по соотношению количества совершенных/раскрытых преступлений и численности кадрового аппарата сотрудников, осуществляющих предвари-

тельное расследование. До 1 января 2013 г. предельная штатная численность органов внутренних дел Российской Федерации составляла 1 106 472 чел.²³ В настоящее время она насчитывает (без персонала по охране и обслуживанию зданий) 914 525 чел.²⁴ Если учесть, что население Российской Федерации на 1 января 2015 г. составило 146 млн чел.²⁵, то показатель численности сотрудников органов внутренних дел на каждые 1000 чел. населения составил 6 чел. (это не считая сотрудников других правоохранительных органов). По оценкам зарубежных исследователей, в развитых странах на 1000 чел. населения приходится в среднем 3 сотрудника правоохранительных органов, даже в Израиле этот показатель достигает лишь 3,5²⁶. Получается, что в России данное значение только по одной категории государственных служащих в 2 раза превышает значения, присущие развитым странам. Надо полагать, при подсчете всех сотрудников правоохранительных органов в Российской Федерации на 1000 населения придется минимум 9–10 сотрудников государственной правоохранительной службы. Это при том, что количество зарегистрированных преступлений сохраняется в целом на одном уровне.

Оценивая современное состояние дел в правоохранительной системе государства, виднейший отечественный криминолог В.В. Лунеев справедливо отмечает, что «одной из причин недостаточной эффективности деятельности правоохранительных органов является неспособность системы уголовной юстиции “переварить” хотя бы треть реальной преступности. Если будут, как положено, регистрироваться все преступления, то данная система рухнет под тяжестью 6–7 млн дел»²⁷. При этом, по его мнению, решение проблемы противодействия преступности путем количественного увеличения штатной численности правоохранительных органов заведомо обречено на провал.

Примечателен в этом плане приводимый В.В. Луневым сравнительный анализ штатной численности правоохранительных органов России и ряда зарубежных стран, который также свидетельствует о недостаточной эффективности функционирования отечественной системы обеспечения правопорядка. Так, например, «в Швеции число полицейских на 100 тыс. населения в 4,5 раза меньше, чем в России», а они «обслуживали в 6,5 раз больше учтенных преступлений, чем в России (в Швеции регистрировалось 12 тыс. преступлений на 100 тыс.

населения, а в России – только 1,8 тыс.)»²⁸. Таким образом, решение вопросов повышения эффективности государственной правоохранительной службы путем простого арифметического увеличения штатов правоохранительных органов представляет собой экстенсивный путь развития и не может обеспечить в полной мере решение задач противодействия преступности.

Отсутствие единых общегосударственных подходов к формированию и реализации кадровой политики приводит к ухудшению качественного состояния кадрового корпуса правоохранительных органов. Прежде всего, это проявляется в существенном отставании уровня профессионализма и компетентности кадров от динамично развивающихся потребностей общества и государства. Этот уровень не адекватен стоящим перед правоохранительной системой государства задачам.

Недостаточная эффективность государственной правоохранительной службы проявляется и в слабой подконтрольности правоохранительных органов законодательной власти и институтам гражданского общества.

В-третьих, критической отметки достигло снижение доверия населения к правоохранительным органам.

Проблема доверия является одной из самых актуальных на сегодняшний день и обсуждается специалистами из разных отраслей – политологами, экономистами, социологами, юристами: есть доверие населения – работает система, нет доверия – система дает сбой. Как показывает многолетний исторический опыт, уровень доверия населения к служащим государственной правоохранительной службы в наибольшей степени обуславливает социальную стабильность общества и готовность к серьезным реформам²⁹.

Проведенное нами исследование выявило тесную связь между проблемами общества и обусловленными ими сложностями в реализации государственной правоохранительной службы. Интересно отметить, что на вопрос о ценности государственной правоохранительной службы почти половина граждан (более 47% опрошенных) ответили, что та состоит в обеспечении порядка в обществе, в то время как для сотрудников наиболее характерны оказались три варианта: «в личной безопасности», «в обеспечении порядка в обществе», «в гармоничном сочетании частных, общественных и государственных интересов» (в среднем по 30% опрошенных).

В целом результаты проведенного анкетирования стали достаточным подтверждением тому, насколько сильно эффективность применения правовых норм зависит от общественного мнения, существующих в обществе ментальных установок. Это проявляется, например, в следующем: с одной стороны, служба в правоохранительных органах считается престижной, с другой – результатами их работы не удовлетворены не только граждане, но и сами сотрудники.

Интересно, что сотрудники достаточно высоко оценивают значимость своей службы для обеспечения безопасности общества и защиты личности. Так, например, 99% опрошенных судей заявили о большой значимости своего труда. Аналогичным образом 27,8% следователей и дознавателей поставили высокую отметку собственной деятельности с точки зрения защиты общества и личности. Мнение прокуроров по этому вопросу еще более показательно – 100%.

Однако отношение общества к правоохранительным структурам оказывается несколько иным. Следует обратить внимание, что, несмотря на позитивную оценку результатов работы органов (в этом ключе высказался 51% опрошенных граждан), 57% респондентов отметили, что при обращении в правоохранительные органы их интересы были защищены лишь наполовину, и 53% выразили мнение о необходимости более тщательного отбора сотрудников этой сферы. 51% граждан доверяет правоохранительным органам, более 31% – относятся к ним с опасением, и еще 11% в доверии им отказали. Конечно, по сравнению с 2012 г. можно отметить значительный рост доверия граждан к правоохранительным структурам (с 31% до 51%), тем не менее в целом этот уровень все еще низок, особенно если учесть материальные вложения в развитие государственной правоохранительной службы. Даже в ЮАР и Нигерии уровень доверия к полиции выше (около 58%). Очень высокий уровень доверия к своей полиции отмечается в Грузии (более 88%)³⁰.

Оценивая престиж службы в той или иной структуре, опрошенные нами граждане (40%) и сотрудники правоохранительных органов (72%) выделили среди прочих Министерство внутренних дел. В числе престижных структур для прохождения службы были также названы Федеральная таможенная служба (15% и 9% соответственно), Федеральная пограничная служба, МЧС (12% и 7%), Федеральная служба безопасности (10% и 7%), Федеральная служба судебных

приставов (8% и 3%) и Федеральная служба исполнения наказаний (3% и 1%).

Небезынтересно отметить, что недоверие между населением и компетентными должностными лицами носит взаимный характер. Граждане отмечают, что отрицательный образ сотрудника правоохранительных органов сформировался в обществе ввиду отрицательных личных качеств служащих (28%), коррумпированности правоохранительных органов (22%), неэффективной работы правоохранительных органов (16%). Это при том, что у 71% граждан сотрудник правоохранительных органов ассоциируется с сотрудником полиции, у 17% – с сотрудником прокуратуры, у 10% – с участковым и у 1,9% – с сотрудниками других служб. В то же время сотрудники правоохранительных органов, отвечая на данный вопрос, упомянули правовую неграмотность населения (29%), несовершенство закона (41%) и лишь 3% из них усмотрели причину в личных качествах сотрудников правоохранительных органов, 6% – в коррумпированности правоохранительных органов. Становится очевидным, что в условиях повышенной конфликтности сторон, низкой правовой культуры, наблюдающейся в обществе, правовые нормы, не подкрепленные нормами этическими, остаются лишь благим пожеланием законодателя.

Другим важнейшим фактором, влияющим в том числе и на уровень доверия населения, является качественный состав правоохранительных органов. В условиях реформирования системы к служащим предъявляются новые и более высокие, нежели ранее, требования. Как и за рубежом, образованию и повышению культурного уровня сотрудников придается большое значение в деле обеспечения развития государственной правоохранительной службы³¹. Так, более 75% опрошенных сотрудников правоохранительных органов, суда и прокуратуры отметили возросший за последние десять лет уровень требований к ним. 39% сочли, что работать при этом стало легче, тогда как 44% – что, наоборот, сложнее. Вместе с тем ни один из опрошенных сотрудников не собирается в ближайшее время увольняться со службы и не видит для этого причин.

По результатам опроса граждан, суды и криминальные структуры почти в равной степени обеспечивают эффективную защиту и восстановление нарушенных прав (соответственно 15% и 12%). Больше доверие в этой части вызывают международные правозащитные организации (29%) и про-

куратура (31%). Это свидетельствует о возрастающей популярности цивилизованных механизмов урегулирования отношений в обществе. Наверное, сказывается еще тот факт, что Европейский суд по правам человека является радикальным и действенным механизмом защиты прав человека и гражданина. На национальном же уровне предпочтению, которое граждане отдают прокуратуре, а не судам, по нашему мнению, можно объяснить тем, что скорость реагирования прокуратуры на нарушение закона более высокая.

Важно отметить, что данная тенденция характерна не только для российского общества. Так, по данным социологического опроса, проведенного во Франции, у 66% респондентов сложилось отрицательное отношение к юстиции, а у 18% – крайне негативное³².

В целом же уровень образования и правовой культуры современных сотрудников правоохранительных органов достаточно высок. Он позволяет им грамотно вести расследование преступлений, выявлять и надлежащим образом защищать нарушенные права и свободы отдельных лиц, общества и государства. Однако граждане при этом не чувствуют себя защищенными. Это говорит о том, что не количество раскрытых преступлений заслуживает доверие общества, а недопущение противоправных деяний. Следовательно, необходимо совершенствовать и развивать систему профилактики.

Сложившееся отношение общества к правоохранительной службе является важным индикатором дальнейшего развития правоприменительной практики, поскольку может обеспечить более действенную защиту общественных и личных интересов.

Подводя итог сказанному, отметим, что достижение эффективности государственной правоохранительной службы может быть сведено к выполнению следующих условий:

- поставленные цели достигнуты, достижение целей оправдано затрачиваемыми на это средствами, о чем может свидетельствовать состояние правопорядка;
- получены удовлетворенность или доверие общества, населения;
- выстроена организационно-правовая регламентация службы, которая опосредует удовлетворенность, чувство гарантированности и контроль населения над реализуемой деятельностью;
- имеет место качественный кадровый состав.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Исследования института проблем правоприменения. СПб., 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.scribd.com/doc/183523065> (дата обращения: 31.07.2015).

² См.: Козенко А., Боcharова С. Сравнительная результативность и эффективность полиции в разных странах [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2012/11/06/pravo> (дата обращения: 31.07.2015).

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴ См.: Там же. 2004. № 31. Ст. 3215

⁵ См.: Красный Север. 2005. 30 апр.

⁶ См. подр.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002; Антошина Н.М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

⁷ См.: Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. 1996. № 4. С. 4–10.

⁸ См., напр.: Спатарь А.В. Эффективность государственной службы и критерии эффективности // Молодой ученый. 2014. № 8. С. 595–598; Государственная служба: Учеб. / Под ред. проф. В.Г. Игнатова. М., 2004. С. 252; Коврижных И.В. Анализ и оценка эффективности государственного управления: теоретический аспект: Сб. науч. докладов междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2008. Ч. 1. С. 72.

⁹ См.: Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций. М., 1976. С. 85.

¹⁰ См.: Самощенко Н.С., Никитинский В.Н. О понятии эффективности правовых норм. М., 1969. С. 17–18.

¹¹ Лазарев В.В. Эффективность правоохранительных актов. Казань, 1975. С. 97.

¹² См., напр.: Турисбек Айнур Заутбеккызы. Государственная служба в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): Авторефер. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 18–20.

¹³ См.: Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16–28.

¹⁴ Лазарев В.В. Эффективность правоохранительных актов. С. 91.

¹⁵ Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 9.

¹⁶ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: Моногр. М., 2005. С. 236.

¹⁷ См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008. С. 170; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 17.

¹⁸ Данные являются результатом осуществленного авторами анализа анкетирования сотрудников правоохранительных органов, суда и адвокатуры. Так, в течение 2014–2015 гг. на территории Архангельской, Вологодской, Московской, Омской, Свердловской областей, г. Москвы, Санкт-Петербурга был проведен опрос 74 судей, 184 прокуроров, 362 следователей и дознавателей, 130 адвокатов, а также 800 граждан. При анализе общественного мнения была предпринята попытка соблюсти баланс интересов и мнений различных групп респондентов. Такой подход позволил выявить не только организационные, но и социальные противоречия, взглянуть на проблему глубже, как изнутри, так и со стороны. Кроме того, объективность полученных результатов отчасти обусловлена попыткой сохранить баланс респондентов по гендерному признаку: примерно пополам опрошенных мужчин (57%) и женщин (43%). Около половины опрошенных (52%) – люди в возрасте от 31 года до 36 лет. Полагаем, именно эта группа населения, с одной стороны, очень активна и открыта для внедрения новшеств, а с другой – не так категорично настроена, как молодежь или люди старшего поколения. Наконец, для получения более полного представления об общественном мнении были опрошены граждане различного социального статуса – от руководителей до домохозяйек и безработных.

¹ См.: Исследования института проблем правоприменения. СПб., 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.scribd.com/doc/183523065> (дата обращения: 31.07.2015).

² См.: Козенко А., Боcharова С. Сравнительная результативность и эффективность полиции в разных странах [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2012/11/06/pravo> (дата обращения: 31.07.2015).

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴ См.: Там же. 2004. № 31. Ст. 3215

⁵ См.: Красный Север. 2005. 30 апр.

⁶ См. подр.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002; Антошина Н.М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

⁷ См.: Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. 1996. № 4. С. 4–10.

⁸ См., напр.: Спатарь А.В. Эффективность государственной службы и критерии эффективности // Молодой ученый. 2014. № 8. С. 595–598; Государственная служба: Учеб. / Под ред. проф. В.Г. Игнатова. М., 2004. С. 252; Коврижных И.В. Анализ и оценка эффективности государственного управления: теоретический аспект: Сб. науч. докладов междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2008. Ч. 1. С. 72.

⁹ См.: Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций. М., 1976. С. 85.

¹⁰ См.: Самощенко Н.С., Никитинский В.Н. О понятии эффективности правовых норм. М., 1969. С. 17–18.

¹¹ Лазарев В.В. Эффективность правоохранительных актов. Казань, 1975. С. 97.

¹² См., напр.: Турисбек Айнур Заутбеккызы. Государственная служба в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): Авторефер. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 18–20.

¹³ См.: Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16–28.

¹⁴ Лазарев В.В. Эффективность правоохранительных актов. С. 91.

¹⁵ Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 9.

¹⁶ См.: Jebzeev B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitucionnom stroe Rossijskoj Federacii: Monogr. M., 2005. S. 236.

¹⁷ См.: Zor'kin V.D. Rossiya i Konstitucija v XXI veke. M., 2008. S. 170; Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / Pod red. V.D. Zor'kina. M., 2011. S. 17.

¹⁸ Данные являются результатом осуществления авторами анализа анкетирования сотрудников правоохранительных органов, суда и адвокатуры. Так, в течение 2014–2015 гг. на территории Архангельской, Вологодской, Московской, Омской, Свердловской областей, г. Москвы, Санкт-Петербурга был проведен опрос 74 судей, 184 прокуроров, 362 следователей и дознавателей, 130 адвокатов, а также 800 граждан. При анализе общественного мнения была предпринята попытка соблюсти баланс интересов и мнений различных групп респондентов. Такой подход позволил выявить не только организационные, но и социальные противоречия, взглянуть на проблему глубже, как изнутри, так и со стороны. Кроме того, объективность полученных результатов отчасти обусловлена попыткой сохранить баланс респондентов по гендерному признаку: примерно пополам опрошенных мужчин (57%) и женщин (43%). Около половины опрошенных (52%) – люди в возрасте от 31 года до 36 лет. Полагаем, именно эта группа населения, с одной стороны, очень активна и открыта для внедрения новшеств, а с другой – не так категорично настроена, как молодежь или люди старшего поколения. Наконец, для получения более полного представления об общественном мнении были опрошены граждане различного социального статуса – от руководителей до домохозяйек и безработных.

¹⁹ См.: Prestupnost', organizovannaja prestupnost' i problemy bezopasnosti / Pod red. A.I. Dolgovoj. M., 2010. S. 155.

¹⁹ См.: Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности / Под ред. А.И. Долговой. М., 2010. С. 155.

²⁰ См.: Состояние и тенденции преступности в Российской Федерации: Криминологический и уголовно-правовой справочник / Под общ. ред. А.Я. Сухарева, С.И. Гирько. М., 2007. С. 65.

²¹ См.: Смирнова И.Г. Социальная ценность уголовного судопроизводства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2012. С. 5.

²² См.: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <http://fedstat.ru> (дата обращения: 14.07.2015).

²³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1338 (утратил силу).

²⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 05.05.2014 г. № 300 (ред. от 16.05.2014) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Там же. 2014. № 19. Ст. 2396.

²⁵ См.: Численность населения. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 16.07.2015).

²⁶ См.: Lumb R. Standards of Professionalization: Do the American Police measure up? // Police studies. 1994. Vol. XVII. № 2–3; Колонтаевская И.Ф., Цепков Г.Н. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран. Вып. 1. М., 2000. С. 149.

²⁷ Лунеев В.В. Проблемы юридических наук криминально-уголовного цикла // Государство и право. 2007. № 5. С. 40.

²⁸ Там же. С. 41.

²⁹ См., напр.: Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 99; Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011. С. 570, 578; Эминов В.Е. Причины преступности в России: криминологический и социально-психологический анализ. М., 2011. С. 64, 76.

³⁰ По оценкам зарубежных исследователей института общественного мнения Гэллупа (Gallup World Poll). См.: URL: <http://www.gallup.com> (дата обращения: 31.07.2015).

³¹ См., напр.: Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы». Воронеж, 2009. С. 29.

³² См. подр.: Moatti D. La communication par la violence // Communication et langages. 2000. № 123. P. 95.

²⁰ См.: Sostojanie i tendencii prestupnosti v Rossijskoj Federacii: Kriminologicheskij i ugovolno-pravovoj spravocnik / Pod obshh. red. A.Ja. Suhareva, S.I. Gir'ko. M., 2007. S. 65.

²¹ См.: Smirnova I.G. Social'naja cennost' ugovolnogo sudoproizvodstva: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Tomsk, 2012. S. 5.

²² См.: Edinaja mezhdvedomstvennaja informacionno-statisticheskaja sistema [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://fedstat.ru> (data obrashhenija: 14.07.2015).

²³ См.: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 01.03.2011 g. № 252 «O predel'noj shtatnoj chislennosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. № 10. St. 1338 (utratil silu).

²⁴ См.: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 05.05.2014 g. № 300 (red. ot 16.05.2014) «O nekotoryh voprosah Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii» // Tam zhe. 2014. № 19. St. 2396.

²⁵ См.: Chislennost' naselenija. Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.gks.ru> (data obrashhenija: 16.07.2015).

²⁶ См.: Lumb R. Standards of Professionalization: Do the American Police measure up? // Police studies. 1994. Vol. XVII. № 2–3; Kolontaevskaja I.F., Cepkov G.N. Podgotovka sotrudnikov pravooxranitel'nyh organov v SShA // Dejatel'nost' pravooxranitel'nyh organov zarubezhnyh stran. Vyp. 1. M., 2000. S. 149.

²⁷ Luneev V.V. Problemy juridicheskikh nauk kriminal'nogo cikla // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 5. S. 40.

²⁸ Там же. С. 41.

²⁹ См., напр.: Mersijanova I.V., Jakimec V.N., Pahomova E.I. Doverie grazhdan k dejatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashchih // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2012. № 4. S. 99; Dolgova A.I. Kriminologicheskie ocenki organizovannoj prestupnosti i korrupcii, pravovye batalii i nacional'naja bezopasnost'. M., 2011. S. 570, 578; Jeminov V.E. Prichiny prestupnosti v Rossii: kriminologicheskij i social'no-psihologicheskij analiz. M., 2011. S. 64, 76.

³⁰ По оценкам зарубежных исследователей института обшhestvennogo mnenija Gjellapa (Gallup World Poll). См.: URL: <http://www.gallup.com> (data obrashhenija: 31.07.2015).

³¹ См., напр.: Otchet o nauchno-issledovatel'skoj rabote «Razrabotka kompleksa mer po formirovaniju vysokokvalificirovannogo kadrovogo sostava pravooxranitel'noj sluzhby». Voronezh, 2009. S. 29.

³² См. подр.: Moatti D. La communication par la violence // Communication et langages. 2000. № 123. P. 95.

УДК 368.1:343.85

О возмещении материального ущерба потерпевшему от действий мошеннического характера с использованием средств сотовой связи, совершенных несовершеннолетними осужденными в местах лишения свободы

Ф.Д. СИВЕРКИН – научный сотрудник организационно-научного и редакционно-издательского отдела Самарского юридического института ФСИН России

В статье рассматриваются проблемы возмещения материального ущерба потерпевшему, пострадавшему от действий мошеннического характера с использо-