

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ
И СИСТЕМА ОРГАНОВ ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЯЮЩАЯ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2015. 518. ВКР

Руководитель работы,
канд. юрид. наук,
доцент кафедры
_____ Оксана Витальевна
Овчинникова
_____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю-518
_____ Анастасия Владиславовна
Жуковская
_____ 2020 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук,
_____ Оксана Витальевна
Овчинникова
_____ 2020 г.

АННОТАЦИЯ

Жуковская А.В. Выпускная квалификационная работа «Правоохранительная деятельность государства: понятие и система органов ее осуществляющая»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-518, 82 с., библиогр. список - 68 наим., прил. 2

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе выступают общественные отношения, возникающие в процессе функционирования правоохранительных институтов.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают понятийный аппарат, нормативные и теоретические положения, раскрывающие юридическую природу правоохранительной системы России.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в исследовании правоохранительной системы государства и ее отдельных элементов, разработки предложений по улучшению качества ее нормативно-правового регулирования.

В работе освещен вопрос определения содержания правоохранительной системы и механизм реализации правоохранительной функции современного государства, рассмотрены подходы к осмыслению дефиниций «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган» в российской теоретико-правовой науке, выявлены проблемы, возникающие при определении круга субъектов, которые осуществляют правоохранительную деятельность.

Результаты работы содержат выводы и предложения автора по улучшению качества правоохранительного законодательства в Российской Федерации. Результаты исследования могут быть полезны при разработке учебного курса «Административное право» и «Правоохранительные органы».

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
1	ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА	
1.1	Понятие правоохранительной деятельности и ее признаки.....	5
1.2	Функции, цели и задачи правоохранительной деятельности ...	12
1.3	Механизм и принципы функционирования правоохранительной системы России	22
2	СТРУКТУРА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА	
2.1	Правоохранительные органы как субъекты правоохранительной деятельности	33
2.2	Особая роль органов прокуратуры в правоохранительной системе государства	46
2.3	Отдельные аспекты совершенствования правоохранительной системы в России	55
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	67
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	71
	ПРИЛОЖЕНИЯ.....	79

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях формирования правового государства одним из важнейших направлений внутренней политики является правовая защищенность признанных законом прав, свобод и интересов человека и гражданина. Законодательно оно закреплено в статье 1 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает Россию правовым государством, во 2 статье раскрываются его признаки: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Данная обязанность находит свое отражение в правоохранительной функции государства, которая, в свою очередь, осуществляется посредством правоохранительной деятельности через систему государственных и негосударственных органов.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена тем, что в качестве важнейшего условия становления правовой государственности выступает надежная правоохранительная система. Поддержание правопорядка в стране напрямую зависит от стабильности и эффективности ее функционирования.

На сегодняшний день законодатель не дал определение таких дефиниций как «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган», а также «правоохранительная система». Более того согласно статье 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ в России существует три вида службы: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов. И если первые два вида государственной службы имеют свою четкую регламентацию на федеральном уровне, то единый нормативный акт, который бы раскрывал понятие «иные виды государственной службы» и приводил перечень субъектов, где такого рода служба осуществляется, отсутствует. Остается открытым вопрос и о том, что

считать правоохранительным органом и какие государственные органы можно отнести к их числу.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в исследовании правоохранительной системы государства и ее отдельных элементов, разработки предложений по улучшению качества ее нормативно-правового регулирования.

Задачами выпускной квалификационной работы выступают:

– рассмотрение правоохранительной функции и определение ее места в системе всех направлений, реализуемых государством в своей деятельности;

– определение и раскрытие понятий «правоохранительная деятельность», «правоохранительная система», «правоохранительный орган»;

– определение структуры правоохранительной системы, ее механизма и принципов;

– уяснение роли и значения деятельности различных субъектов правоохраны в процессе функционирования правоохранительной системы;

– разработка предложений по совершенствованию законодательства России в области развития эффективности функционирования правоохранительной системы.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, возникающие в процессе функционирования правоохранительных институтов.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают понятийный аппарат, нормативные и теоретические положения, раскрывающие юридическую природу правоохранительной системы России.

Методологической основой выпускной квалификационной работы выступает диалектический метод, а также такие общенаучные методы познания, как сравнительно-правовой и формально-юридический анализ.

Степень разработанности темы в научной литературе. Проблема эффективности функционирования правоохранительной системы была

поднята еще в 60–80-е гг. XX века в научных работах таких специалистов, как С.С. Алексеева, Ю.Е. Аврутина, В.В. Глазырина, Ю.И. Гревцова, В.П. Казимирчука, В.Н. Кудрявцева, Г.Н. Хона, Л.Д. Чулюкина, Л.С. Явича и других. Положения, обозначенные в работах данных ученых, легли в основу современной теоретической базы по изучению правоохранительной сферы. Однако на новом этапе развития государства концепция всей правоохранительной системы кардинально поменялась, причиной тому динамичное развитие общественных отношений.

Теоретическая основа. В специальной литературе проблематика правоохранительной системы современной России поднимается в исследованиях Н.Н. Черногора, Д.А. Пашенцева, М.Н. Сутуриной, Д.Ю. Паршунина, А.М. Тарасова, Н.И. Свечникова и других.

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют Конституция РФ, Федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты – Указы Президента и ведомственные приказы, судебная практика и статистические данные.

Структура выпускной квалификационной работы определена характером исследуемых в ней вопросов. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Апробация результатов исследования. Основные положения и идеи, отраженные в настоящей выпускной квалификационной работе, были изложены в научной статье, которая опубликована в сборнике, изданном в г. Челябинске в 2020 году издательским центром Южно-Уральского государственного университета в рамках Международной научно-практической конференции молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки».

ГЛАВА 1 ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

1.1 Понятие правоохранительной деятельности и ее признаки

Государство в своей деятельности охватывает регулирование общественных отношений в различных сферах социально-политической жизни. Содержание этой многоплановой и многообразной деятельности заключается в решении таких проблем, как обеспечение нормального функционирования экономики в целом, её отраслей, а также конкретных хозяйственных организаций; осуществление внешней политики; поддержание обороноспособности страны, охраны государственной безопасности; создание условий для развития в области науки, культуры, образования и ряда других.

На сегодняшний день в теории права сложилось неоднозначное мнение по отнесению правоохранительной функции к функции государства. На этот счет существует как минимум две точки зрения: одни ученые выделяют правоохранительную функцию как одну из основных функций государства, другие - не признают её в качестве самостоятельной.

К сторонникам первого положения можно отнести Г.А. Туманова¹ и Н.В. Черноголовкина², которые убеждены в необходимости существования охранительной функции, реализуемой посредством системы правоохранительных и правоприменительных органов.

Среди противников убеждения самостоятельности правоохранительной функции следует отметить Р.А. Ромашова, В.С. Нерсисянца, а также В.С. Афанасьева. Так, В.С. Нерсисянец пишет: «Отдельные функции государства – это лишь относительно самостоятельные аспекты целостной и единой по своей сути функциональной деятельности государства по

¹ Туманов Г.А. Теоретические проблемы научной организации управления в органах внутренних дел: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1974. С. 17.

² Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 134.

созданию, поддержанию и практическому осуществлению соответствующего государственно-правового порядка»¹.

В свою очередь, В.С. Афанасьев, выделяя политическую, экономическую, социальную и идеологическую функции государства, предусматривает в трех первых охранительные задачи, такие, как: «охрана существующих форм собственности, обеспечение государственной и общественной безопасности, охрана прав и свобод всего населения или его части». При этом В.С. Афанасьев пишет: «Функции государства не являются чем-то раз и навсегда данным, застывшим и неизменным. В зависимости от конкретных исторических условий элементы этих общих функций могут приобретать самостоятельное значение, становясь в силу особой значимости самостоятельными функциями. Это могут быть функции: организации общественных работ; обеспечения прав и свобод граждан; охраны природы и другие».² На основе этого высказывания делаем вывод о том, что правоохранительную функцию можно назвать в качестве самостоятельной, как и любую другую функцию государства.

В научной работе Р.А. Ромашов³ функция подменяется понятием правоохранительной деятельности, выступающей в качестве формы осуществления функций государства.

Плюрализм подходов к классификации реализуемых государством функции в целом обусловлен его сложным и динамичным характером функционирования. Однако, проанализировав различные точки зрения ученых-правоведов, можно говорить об отсутствии серьезных аргументов против признания правоохранительной функции в качестве самостоятельной

¹ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 258.

² Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 285

³ Ромашов Р.А. Государство (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации): учебно-научное пособие. СПб., 1998. С. 47.

функции государства. Причинами же отрицания ее таковой, на взгляд М.Н. Сутуриной,¹ являются:

Во-первых, нецелесообразное деление государственных функций на основные направления деятельности государства (материальные функции) и направления отдельных групп органов (формальные функции).

Во-вторых, при анализе научных работ ученых-правоведов, посвященных проблемам правоохранительной сферы государства, нередко возникает ощущение подмены ими некоторых юридических понятий в ходе обоснования своей позиции.

М.Н. Сутурина также считает: «Выделение тех или иных функций государства, их членение на основные и не основные, материальные и формальные, не имеет никакого практического значения. Это значение та или иная функция как направление деятельности государства получает только тогда, когда раскрывается ее функциональная и организационная стороны, т.е. формулируются цели реализации конкретной функции, субъекты ее реализации, формы и методы осуществления ими своей компетенции».

Мы, поддерживая позицию М.Н. Сутуриной, рассматриваем правоохранительную функцию в качестве самостоятельной функции государства, которая направлена на осуществление важных государственных целей и задач.

В качестве центрального элемента правоохранительной функции государства выступает правоохранительная деятельность. Законодателем данное понятие не определено, что, аналогично рассмотренному выше вопросу, продолжает вызывать немало споров среди ученых.

Так, для одних правоведов правоохранительная деятельность это реализуемая компетентными субъектами, наделенными специальными полномочиями, борьба с преступными проявлениями и иными правонарушениями. Для других специалистов – это поддержание и

¹ Сутурина М.Н. Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): дис. ...канд.юрид.наук. Спб., 2008. С.197

обеспечение общественного порядка в общественных местах, контроль за проведением массовых мероприятий и т. д. Третьи ученые сводят этот вид деятельности к «правопринудительной»¹.

Подходы, обозначенные выше, существенно сужают понятие «правоохранительной деятельности». Мы считаем, что такая деятельность более многофункциональна и многоаспектна, поскольку подразумевает охрану правопорядка в целом. В теории государства и права правопорядок представляет собой такое состояние общественных отношений, при котором осуществляется и гарантируется охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц².

Таким образом, полная реализация права возможна только при обеспечении правопорядка в обществе. Однако его достижение не ограничивается только сферой борьбы с преступностью и иными противоправными действиями, поддержанием общественного порядка и конституционного строя, но также подразумевает защиту прав и законных интересов граждан, включая обеспечение безопасности экологии, экономики, а в итоге – осуществление соответствующими органами государственной власти деятельности по обеспечению общественной безопасности с использованием мер властного принуждения и предупреждения. Следовательно, сущностью правоохранительной деятельности выступает охрана правопорядка³.

Наметившийся в последнее время рост преступных посягательств на представителей власти, непосредственно реализующих правоохранительную функцию государства, обусловлен, в первую очередь, тем, что сущность правоохранительной деятельности законодателем не определена. Об этом свидетельствует статистика, приведенная на официальном сайте МВД

¹ Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов М., 1999. С.124.

² Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 189.

³ Загидуллин, Р.И. Правоохранительная функция современного российского государства (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 86.

России. В подавляющем большинстве регистрируются преступления, связанные с оскорблением (ст. 319 УК РФ) несколько реже применением насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ) и посягательством на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ).

Анализ статистики преступлений, направленных против сотрудников правоохранительных органов, показал устойчивый тренд их роста. Так, число преступных посягательств на жизнь представителей власти с 1997 г. по 2007 г. увеличилось на 38% и на конец года составило 455 преступлений. До 2011 г. количество таких преступных деяний по стране выросло почти в 3 раза, при этом наибольший прирост наблюдался в 2010 г. (на 40% больше, чем в 2009 г.)¹.

Негативная динамика также просматривается в росте преступлений, предусмотренных ст. 318 УК РФ: в 2007 г. количество указанных посягательств составило 435, в 2008 г. – 516, за 2009 г. уже было совершено более 1 000 подобных преступлений², а в 2010 г. было выявлено 7 829 случаев.

Примечательно, что оскорбления сотрудников полиции составляют подавляющее число преступлений из тех, что препятствуют нормальной деятельности данных лиц. Кроме того, стоит отметить, что и их количество с каждым годом всё больше. Так, за 10 лет подобных преступлений стало больше чем в 16 раз. Только в 2010 г. выявлено более 14 тысяч случаев посягательств на честь и достоинство сотрудников правоохранительных органов, что оказалось больше предыдущего года почти на 1%.

Далее мы обратились к статистике, представленной Судебным департаментом Верховного суда Российской Федерации, поскольку с 2011 г.

¹ Статистические данные о состоянии преступности в России за январь–декабрь 2010 г. Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/209732/> (дата обращения 14.03.2020).

² Статистические данные о состоянии преступности в России за январь–июль 2009 г. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/209645/> (дата обращения 14.03.2020).

статистические данные по преступлениям, посягающих на деятельность сотрудников полиции, на официальном сайте МВД России не указаны.

Об удельном весе преступлений, посягающих на лиц, осуществляющих правоохранительную деятельность и их близких, свидетельствует статистика судимости по таким преступным деяниям за 2008–2018 года¹. Так, на 2019 г. число осужденных за преступления в отношении сотрудника правоохранительного органа и других представителей власти составило 16 891, прирост по сравнению с предыдущим годом в 8% (15 600 в 2008 г.)².

Данные приведенной статистики говорят о необходимости законодательного закрепления определения правоохранительной деятельности, поскольку, только определив ее понятие, возможно определить границы соблюдения прав, свобод и интересов граждан.

Для формулирования определения понятия правоохранительной деятельности, есть необходимость в выделении ее существенных черт, т. е. основных признаков, которые обособляют эту деятельность из комплекса всех функций государства и определяют ее специфику.

Наука юридического права обозначает следующие признаки правоохранительной деятельности:

1. Данная деятельность направлена на охрану правопорядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений, привлечение к юридической ответственности лиц, виновных в их совершении.

2. Право на осуществление правоохранительной деятельности принадлежит только специально уполномоченным на то государственным органам, должностные лица которых состоят на профессиональной службе.

¹ Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008–2018 г. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074> (дата обращения: 20.02.2020).

² Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2019 г. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 20.02.2020).

Осуществление правоохранительной деятельности лицами, не уполномоченных на то законом, недопустимо и в определенных случаях может расцениваться как преступление.

3. Начало осуществления правоохранительной деятельности в каждом случае связано с наличием соответствующего правового основания, т. е. повода, таковыми могут являться устное или письменное заявление гражданина о совершенном или готовящемся преступлении; информация, поступившая из СМИ и другие.

4. Осуществляется правоохранительная деятельность исключительно в соответствии и на основании закона в особой процессуальной форме. Реализация правоохранительной деятельности вне рамок закона влечет, во-первых, обесценивание авторитета к органам, наделенных специальными полномочиями по осуществлению такой деятельности, что приводит к правовому нигилизму среди населения, а во-вторых, законность – важный элемент любого правового государства, игнорирование норм права означает игнорирование и правовой государственности¹.

5. В процессе осуществления правоохранительной деятельности реализация правовых норм происходит путем издания уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами специальных процессуальных актов, устанавливающих права и обязанности тех или иных субъектов. Данные акты по своей правовой природе могут являться, в том числе, и источниками права, а потому обязательны для исполнения.

6. При осуществлении правоохранительной деятельности к лицам, совершившим противоправное деяние, а также для предупреждения их совершения, возможно применение мер государственно-правового принуждения. Монополия на право государственного принуждения принадлежит исключительно государству, которым, оно пользуется в лице своих государственных органов. Делегирование такого права осуществляется

¹ Грудцына, Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69.

только тем субъектам, которых оно наделило особыми полномочиями, а также установило права, обязанности и ограничения, связанные с применением такого принуждения.

Рассмотрев характерные черты правоохранительной деятельности, нами было сформулировано следующее ее определение: «это деятельность, осуществляемая на основании закона и в порядке, им установленном компетентными государственными органами, общественными организациями и должностными лицами, которая направлена охрану правопорядку, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, реализацию мер юридической ответственности, и, как правило, связана с применением мер государственно-правового принуждения».

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что правоохранительная функция государства находит свое отражение во всех сферах жизнедеятельности современного общества. Ее главное назначение – поддержание правопорядка и соблюдение законности, обеспечивается посредством правоохранительной деятельности через систему государственных и негосударственных органов. На сегодняшний день существует необходимость в законодательном закреплении понятия «правоохранительная деятельность», поскольку его отсутствие вызывает трудности в определении границ соблюдения и охраны прав, свобод и интересов граждан.

1.2 Функции, цели и задачи правоохранительной деятельности

К числу функций правоохранительной деятельности П.Г. Городецкий относит:

- конституционный контроль;
- правосудие и исполнение решений судов;
- прокурорский надзор;

– оказание юридической помощи и защиты¹.

Далее рассмотрим более подробно каждое из выделенных выше направлений правоохранительной деятельности.

Конституционный контроль обеспечивает соответствие конституции данной страны всех действующих нормативно-правовых актов, а также конкретных действий (бездействий) органов государственной власти и их должностных лиц. М.А. Могунова определяет данное направление правоохраны еще более широко, говоря о нем как о «...совокупности средств и способов, с помощью которых должно достигаться строгое соблюдение режима конституционной законности, соответствие конституции всех других правовых актов, принимаемых государственными органами, соблюдение принципа непринятия или отмены уже принятых неконституционных правовых актов, а также отдельных норм»².

К органам, осуществляющим конституционный контроль, в качестве одного из видов правоохранительной деятельности, относятся Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Играя важную роль в укреплении законности, данные органы одновременно являются и средством предупреждения нарушений конституции.

Нередко, охраняя текст конституции, органы конституционного контроля выступают в качестве органов правотворчества. Об это писал Н.М. Коркунов, отмечая, что «не исключается и творческое значение судебной практики»³.

Согласно ч.2 ст.118 Конституции России суды наделены единственным властным полномочием, которое заключается в отправлении правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Из этого следует, что разрешение правовых

¹ Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: дис. ...канд.юрид.наук. Рязань, 2002. С. 291.

² Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 73.

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1904. С. 296.

споров осуществляется судом на основе процессуального законодательства. В этом состоит сущность еще одного направления правоохранительной деятельности – отправление правосудия.

К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалёв говорят о правосудии как о сердцевине правоохранительной деятельности, которой подчинено выполнение практически всех правоохранительных функций¹. Однако, деятельность нотариуса, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации и некоторых других правоохранительных органов не всегда связана с правосудием. Исходя из этого, более точным считаем определение, данное Г.Г. Черемных, который под правосудием понимает: «специфическую, присущую только судам, форму осуществления властных полномочий органами судебной власти, завершающаяся принятием судебных решений, обязательных для исполнения всеми лицами, которых они касаются»².

Здесь же скажем и об исполнении судебных решений, как об еще одной самостоятельной функции правоохранительной деятельности государства. Самостоятельность данной функции проявляется в том, что она осуществляется отдельной группой органов исполнительной власти – судебными приставами³. Нередко функция исполнения решений судов для участников общественных отношений имеет более важную роль, чем осуществление правосудия. Исходя из этого, сделаем вывод о том, что задачей правосудия является реализация защиты права, когда как исполнение судебного решения – цель обращения в суд, которую преследует заинтересованное лицо. Таким образом, достижение этой цели есть итоговый результат реализации правоохранительной функции государства в этом направлении.

¹ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1995. С. 1.

² Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации. М., 1998. С. 16.

³ Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. №118-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590, 3591.

В качестве второстепенной функции правоохранительной деятельности выступает организационное обеспечение деятельности судов, под которой следует понимать создание необходимых материально-технических, организационных и иных условий для нормальной деятельности судов. Надо отметить, что ряд ученых данное направление считает самостоятельной функцией правоохранительной деятельности, однако позволим не согласиться с таким мнением, т. к. скорее оно является задачей, стоящей перед судебными органами, а потому занимает подчиненное положение по отношению к осуществлению правосудия.

Таким образом, правосудие является не целью правоохранительной деятельности государства, а его закономерным этапом, завершающим деятельность правоприменительных органов, когда как конечной целью деятельности в сфере осуществления правосудия является исполнение решения, принятого судом.

Прокурорский надзор – следующее направление правоохранительной деятельности государства. Осуществление этой функции возложено на органы прокуратуры, осуществляющими общий надзор, надзор за правоохранительными и правоприменительными органами, а также уголовное преследование. Отметим, что органами прокуратуры осуществляется также и уже названная нами выше функция – конституционный контроль. Исходя из этого, согласимся с В.К. Бобровым, который делит все правоохранительные органы с точки зрения числа выполняемых ими правоохранительных функций на полифункциональные (выполняют другие функции помимо правоохранительной) и монофункциональные (выполняют несколько правоохранительных функций)¹.

Надо отметить, что государственный орган, который бы осуществлял только одну единственную функцию, трудно представим в реальных условиях, т.к. это слишком обременительно и весьма проблематично с точки

¹ Бобров В.К. Правоохранительные органы Российской Федерации. М., 1999. С. 14.

зрения жизнеспособности такого образования, а также невыгодно с экономической точки зрения.

На этот счет нельзя не согласиться с двумя авторами Р.В. Шагиевой и Б.В. Шагиевым, которые пишут: «Если деятельность органа государственной власти или иной организации связана только с одной или двумя составляющими, то он(а) вряд ли может быть причислен(а) к числу правоохранительных, а выступает либо правозащитным, либо контрольно-надзорным»¹.

Последнее направление рассматриваемой деятельности государства, выделяемое П.Г. Городецким – это оказание юридической помощи и защита по уголовным делам. Квалифицированная юридическая помощь и юридическая поддержка со стороны защитника – право каждого, закрепленное в Конституции РФ.

Общеизвестно, что оказание юридической помощи и защита по уголовным делам возложено на органы адвокатуры, нотариата, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Надо отметить, что их положение в системе правоохранительных органов носит спорный и противоречивый характер. В рамках данной работы мы еще вернемся к рассмотрению вопроса о правовом статусе перечисленных органов.

Дополним список видов направлений правоохранительной деятельности, предложенный П.Г. Городецким, еще несколькими функциями. Во-первых, это выявление и расследование преступлений, состоящее в раскрытии преступлений и изобличении лиц, виновных в их совершении, и подготовки материалов для рассмотрения конкретных дел в суде, иными словами речь идет о реализации уголовно-процессуального законодательства. Во-вторых, взаимосвязанная с этим направлением

¹ Шагиева Р.В., Шагиев Б.В. Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности: проблемы теоретического обоснования // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 171.

оперативно-розыскная функция. Взаимодополняемость названных направлений правоохранительной деятельности подчеркивается в Законе «Об оперативно-розыскной деятельности», в котором прямо указано, что «результаты оперативно-розыскной деятельности могут быть использованы для подготовки и осуществления следственных и проведения оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания и следствия, уклоняющихся от исполнения наказания и без вести пропавших»¹.

Ф.Н. Фаткуллин вообще считает, что «материалы, полученные в результате использования современных научно-технических средств, могут выступать в уголовном процессе как документы, как вещественные доказательства и как самостоятельный источник доказательств – в зависимости от совокупности характерных признаков... Использование информаторов - один из возможных способов получения доказательств по уголовному делу. Показания работника дознания о том, что ему сообщил информатор, и собственные показания последнего об известных ему событиях и фактах – таковы два пути придания этим сведениям доказательственного значения»². Таким образом, результаты оперативно-розыскной деятельности могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса РФ.

И последняя функция – предупреждение преступлений и правонарушений – реализуется всеми правоохранительными органами и состоит в установлении обстоятельств и условий, способствовавших

¹ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

² Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1976. С. 151.

совершению преступлений или правонарушений, а также в своевременном выявлении нарушений прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц.

Некоторыми учеными высказывается мнение о том, что наряду с правоохранительными функцией предупреждения противоправных деяний занимаются также и контролирующие, в том числе налоговые, таможенные и прочие органы. Например, в полномочия налоговых инспекций входит контроль за соблюдением налогового законодательства Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, установленных федеральным законодательством¹.

Рассмотрев функции правоохранительной деятельности, следует перейти к вопросу о ее целях, которые отличаются довольно широким спектром и своей разноплановостью. Согласно словарю С.И. Ожегова: «Цель – это то к чему стремятся, что надо осуществить»². В науке юридического права учеными и специалистами выделяется неодинаковое число целей, а также даются различные трактовки их содержания. Так, А.П. Рыжаков, предложивший, на наш взгляд, достаточно полное и развернутое определение целей правоохранительной деятельности, делит их на две группы: цели непосредственные и цели, совпадающие с общей целью государства и общества.

К первой группе автор относит обеспечение и защита:

– нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений;

– нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов местного самоуправления;

¹ Бажанов С.В. Особенности отказа в возбуждении (прекращения) уголовного дела (преследования) в ходе процессуальных проверок и расследования налоговых преступлений // Российский следователь. 2011. № 14. С. 10.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под общ. ред. Л.И.Скворцова. М., 2006. С. 854.

– нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– общественного строя Российской Федерации;

– установленных системы хозяйства и собственности;

– порядка управления, государственного и общественного порядка, порядка деятельности правоохранительных органов.

Во второй группе А.П. Рыжаков выделяет 4 цели:

– укрепление законности и правопорядка;

– предупреждение совершения преступлений и иных правонарушений;

– исправление осужденных;

– правовое и нравственное воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения российских законов, бережного отношения к институту собственности, соблюдения дисциплины труда, уважения к правам и свободам, чести и достоинству других лиц¹.

По мнению Н.В. Бугель: «Правоохранительная деятельность по всей совокупности методов, форм и средств должна быть направлена на достижение главной цели правоохранительной системы государства: обеспечение надлежащей защиты прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц»².

В свою очередь, С.М. Кузнецова утверждал, что основной целью правоохранительной деятельности является активное профилактическое, предупредительное влияние, недопущение правонарушений и обеспечение правопорядка³.

¹ Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд. М., 2019. С. 234.

² Бугель Н.В. Совершенствование правоохранительной деятельности (организационно-правовой аспект) // Вестник СПбУ МВД России. 2018. № 2. С. 55.

³ Кузнецов М.С. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ...канд.юрид.наук. М., 1997. С. 130.

Данные подходы к определению цели правоохранительной деятельности имеют место быть, мы же, в свою очередь, придерживаемся точки зрения Н.И. Свечникова, который справедливо полагает, что «цель правоохранительной деятельности заключается в защите и охране правового порядка и создании необходимых условий для реализации правовых норм, претворении в жизнь требований законов и подзаконных нормативных актов»¹.

В качестве важнейшего правового источника, регламентирующего цели деятельности правоохранительных органов выступает Конституция РФ. В ст. 2 приоритетной обязанностью государства она провозглашает признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Истолковывая данную конституционную норму, следует прийти к выводу о том, что Основной закон важнейшей целью деятельности государства, в том числе и правоохранительной, определяет именно признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Если же говорить о задачах, решаемых в рамках правоохранительной деятельности, то их целесообразно подразделить на две группы: задачи общие, т. е. те, которые характерны для всех направлений, и задачи конкретные (специфические), применяемые в отдельных направлениях².

Для определения общих задач следует обратиться к Федеральному закону «О безопасности», где в ст. 1 перечисляются основные объекты, требующие защиты с помощью системы государственных органов (имея в виду в том числе и правоохранительные органы): «...личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность»³.

¹ Свечников Н.И. Сущность правоохранительной деятельности // Lex Russica. 2019. №7 (116). С. 67.

² Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69.

³ Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446–1 // Российская газета. 1992. № 103. С. 123.

Исходя из содержания положений данного Закона, определяются общие задачи правоохранительной деятельности, призванные охранять обозначенные ценности.

Для отдельной группы правоохранительных органов в силу особенностей выполняемой ими деятельности законодатель предусматривает для них и свои специфические задачи. Собственные задачи характерны и для отдельных направлений правоохранительной деятельности, рассмотренные выше.

А.П. Рыжаков выделяет следующие задачи правоохранительной деятельности:

- выявление, предупреждение, пресечение правонарушений, раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- надзор за процессом правоприменения;
- регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, оказание осужденным помощи в социальной адаптации;
- и ряд других.

Не согласимся в полной мере с названным выше автором, поскольку в некоторых частях суждения он подменяет задачи правоохранительной деятельности с ее функциями.

По нашему мнению, к задачам правоохранительной деятельности следует отнести следующие:

- надлежащее, в соответствии с законом, исполнение каждым органом, реализующим правоохранительную деятельность, приданных ему функций и полномочий;
- беспристрастное и объективное исполнение каждым органом своих функций и полномочий;
- своевременное выявление и пресечение правонарушений, раскрытие преступлений;

– установление виновных в совершении преступлений и иных правонарушений лиц;

– привлечение указанных лиц в соответствии с законом к различным видам юридической ответственности.

Таким образом, основной целью функционирования любого государства является человек и его поведение в обществе: правоохранительная деятельность государства своей целью видит в создании и обеспечении таких условий, при которых реализация и охрана гарантированных государством прав будет реально осуществляться на практике, а общественные ценности будут достоянием каждого человека. Посредством охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, охраны норм права от нарушений достигается нормальное функционирование общества, обеспечиваемое всеми органами государствами, относящиеся к различным ветвям власти и видам государственной деятельности. Однако данную функцию эти органы осуществляют не в одинаковом объеме. Так, для одних государственных органов она является вспомогательной, а в деятельности других – правоохранительных органов – она доминирует или вовсе является конститутивной.

1.3 Механизм и принципы функционирования правоохранительной системы России

Как уже было отмечено ранее, сущность правоохранительной деятельности состоит в охране и защите права, обеспечение которых осуществляется посредством как правовых и неправовых, так и организационных форм и методов. Бесспорно, что за каждым из них стоит определенный круг субъектов, уполномоченный на реализацию таких методов, набор правовых средств и четкие юридические границы прав и обязанностей участников правоотношений. Другими словами, осуществление правоохранительной деятельности, как центрального элемента

правоохранительной функции государства, находит свое отражение в механизме функционирования правоохранительной системы.

Прежде необходимо уяснить понятие «правоохранительной системы». Законодательно данный термин не закреплен, а в современной юридической науке – еще четко не определен. Отсюда возникают ошибочные суждения о том, что правоохранительная система и система правоохранительных органов одно и то же. Однако понятие правоохранительной системы, несомненно, объемнее, поскольку включает в себя, помимо специальных правоохранительных органов, другие государственные органы, деятельность которых носит характер правоохранительной, а также сюда входят правовые нормы, юридические средства и методы правовой охраны.

Необходимость легального закрепления данного термина очевидна, мы же, в свою очередь, предлагаем следующее его определение: правоохранительная система – это совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, предприятий и учреждений, которые тем или иным образом участвуют в осуществлении оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной, следственной, судебной, нотариальной или правозащитной деятельности.

Следовательно, под системой правоохранительных органов следует понимать совокупность органов государственной власти, с присущими им задачами и функциями правоохранительного характера.

И если понятие правоохранительной системы раскрывается на доктринальном уровне, то термин «механизм функционирования правоохранительной системы» в науке юридического права широкого применения не нашел. Попытку раскрыть его содержание предпринял Е.Н. Балугев, который пишет, что это «взятые в единстве субъекты осуществления правоохранительной функции государства, их деятельность,

осуществляемая на основе определенных принципов, форм, методов и средств»¹.

Таким образом, структура механизма функционирования правоохранительной системы можно включает три составляющие:

- инструментальную;
- субъектную;
- функциональную.

Инструментальная составляющая представляет собой совокупность методов, с помощью которых реализуется правоохранительная функция государства.

В научной литературе выделяют следующие методы:

– метод нормативного правового регулирования – способ воздействия государства на общественные отношения с помощью норм права и других правовых средств путем издания законов и иных нормативных правовых актов;

– метод принуждения – способ физического или психологического воздействия государства в лице его органов или должностных лиц на субъект общественных отношений с позиции обязывания их к необходимым для государства действиям в целях достижения социально полезного результата;

– метод убеждения – система мер разъяснительного, поощрительного и воспитательного характера, применяемые государством в целях формирования у граждан понимания необходимости четкого выполнения государственных предписаний;

– метод рекомендаций – подразумевает ориентирование на желаемый с точки зрения государства вариант поведения или конкретных действий;

– метод поощрения – стимуляция общественно полезной деятельности, которая направлена на конкретный вариант поведения;

¹ Балуев Е. Н. Механизм реализации правоохранительной функции современного государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (16). С. 97.

– метод договорного регулирования – в условиях современного демократического государства приобретает универсальное значение, поскольку распространяется на сферу не только частных, но и публичных интересов;

– метод надзора и контроля;

– метод информационного влияния – осуществляется посредством оповещения населения о принятых государственных решениях, путем ведения идеологической работы, целенаправленного регулирования информационных потоков и т. д.¹

Перечисленные методы составляют ту базу, которая и определяет функционирование правоохранительной системы. Однако данный список нельзя назвать исчерпывающим, поскольку он может быть дополнен и другими методами.

Исходя из характера воздействия, методы бывают императивные и диспозитивные. Посредством государственного принуждения к выполнению установленных правил в жизнь претворяются методы императивного характера. Действие императивных методов основано на постулате: «разрешено делать то, что разрешено законом». Для диспозитивного метода характерно установление рамок дозволенного поведения и определение сфер, в которых субъекты общественных отношений самостоятельны. Действие диспозитивных методов основано на постулате: «разрешено делать все, что не запрещено законом»².

Субъектная составляющая представляет собой совокупность обладающих специальной компетенцией государственных и негосударственных органов.

Многообразие субъектов порождает в науке юридического права большое количество их классификаций по различным основаниям. Интерес

¹ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 414.

² Ахмедов Ч.Н. Правоохранительная система государства: теоретико-методологические основания исследования. СПб., 2008. С. 138.

для нас представляет – характер реализуемых функций субъекта. Так, например, Н.С. Нижник и Ч.Н. Ахмедов приводят следующую систематизацию субъектов по данному основанию¹:

– субъекты, непосредственно реализующие правоохранительную функцию (правоохранительные органы): полиция, органы прокуратуры, таможенные органы, налоговые органы;

– субъекты, осуществляющие правозащитную функцию в рамках правоохранительной функции (правозащитные организации): адвокатура, нотариат, правозащитные организации граждан;

– субъекты, участвующие в реализации правоохранительной функции, но право не охраняющие и не защищающие (органы правосудия и исполнения наказаний): суды, мировые судьи, органы исполнения наказания.

Надо отметить, что это один из возможных вариантов такой систематизации субъектов по данному основанию.

Кроме того, данные авторы делят субъекты по доминирующим приоритетам в рамках реализации правоохранительной функции государства на:

– субъекты, функционирование которых связано прежде всего с охраной публичных интересов: органы государственной безопасности, внутренние войска, прокуратура, таможенные органы, налоговые органы, полиция;

– субъекты, функционирование которых связано прежде всего с охраной частных интересов: адвокатура, нотариат, мировые судьи, третейская юстиция, правозащитные организации граждан;

– субъекты, функционирование которых не связано с приоритетным выделением либо публичных, либо частных интересов: суды, органы исполнения наказания, комиссии по разрешению трудовых споров.

¹ Нижник Н.С., Ахмедов Ч.Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 514.

Функциональная составляющая – это выраженные в формах осуществления правоохранительной функции государства общественные отношения, которые возникают в процессе исполнения правовых предписаний. Их развитие напрямую зависит от изменений, происходящих во всех сферах жизнедеятельности, будь это экономические, социальные, политические, идеологические и иные отношения в обществе.

Основными формами являются две – правовая и организационная. Содержание первой состоит в совершении юридически значимых действий в определенном законе порядке. Правовые формы подразделяются на правотворческую, правоприменительную, правоохранительную и оперативно-исполнительную деятельности. Организационная же форма связана с деятельностью, основанной на вербальных (устных) решениях, указаниях, приказах, распоряжениях.¹

Особого рассмотрения заслуживает вопрос о принципах функционирования механизма правоохранительной системы. Все принципы, на которых должна строиться правоохранительная система современной России, мы поделили на две группы: общие и организационные:

К общим принципам относятся:

1. Согласование морали и права. Государство, обеспечивая правопорядок в обществе, обязано укреплять его нравственность, поэтому нормы права должны быть дополнением морально-этнических норм.

В данном случае постулат «дозволено все, что не запрещено законом» означает не «вседозволенность», когда действия (бездействия) явно выходят за рамки правовых предписаний и несут в себе негативные последствия, а необходимость соблюдения закона согласованно с нравственностью и нормами морали.

2. Равенство всех перед законом. В контексте нашей темы данный принцип означает, что объем ответственности субъектов управленческой

¹ Загидуллин Р.И. Правоохранительная функция современного российского государства (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. 184 с.

власти должен возрастать пропорционально объему их полномочий, иными словами, должна соблюдаться корреспонденция между уровнем властных полномочий и степенью ответственности.

3. Ответственность власти за разработку и реализацию социальной политики. Данный принцип предполагает наложение ответственности на субъектов власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств. Такая ответственность, должна осуществляться, прежде всего, перед народом¹.

Необходимость закрепления данного принципа очевидна в условиях наблюдаемого неисполнения предвыборных программ чиновников, не соответствующих современным реалиям проектов реформ и другое.

Перейдем к рассмотрению организационных принципов функционирования правоохранительной системы:

1. Принцип дифференциации и фиксации функций и полномочий субъектов обеспечения правопорядка. Все функции, задачи и полномочия органа, осуществляющего правоохранительную деятельность, должны быть четко определены и отражены в едином нормативно-правовом акте. Такая необходимость вызвана исключением из компетенции различных подразделений правоохранительного органа повторяющихся функций. Закрепление же полномочий органа продиктовано необходимостью придания им легитимности в применении.

2. Принцип ответственности должностных лиц и органов. Данный принцип предполагает корреспонденцию между ответственностью и объемом полномочий как отдельного правоохранительного органа, его подразделения, так и должностных лиц.

3. Принцип сочетания территориальных и отраслевых начал. Суть принципа сводится к необходимости деления отдельных направлений правоохранительной деятельности на специализации. Это позволит

¹ Малько А.В. Правовое государство и его принципы // Теория государства и права: Курс лекций. Саратов, 1995. С. 159.

обеспечить комплексный подход в решении их общих задач. Применительно, например, к деятельности органов внутренних дел этот принцип обеспечивает сочетание обслуживания административных образований и транспортных организаций (отраслевой принцип), нескольких административных территорий (участков) со стороны отдельного органа внутренних дел (территориальный принцип), обслуживание административных участков и одновременно нескольких линий работы конкретным подразделением органа внутренних дел (сочетание территориального и отраслевого принципа).

4. Принцип сочетания коллегиальности с единоначалием. Суть данного принципа сводится к учету различных интересов, разделению компетенции в решении основных и оперативных вопросов управления, установления ответственности за содержание и результат деятельности.

5. Принцип мобильности предполагает готовность структурных подразделений правоохранительного органа и их должностных лиц к оперативной трансформации в случае изменения общественно-политической обстановки.

6. Принцип организованности означает, что функционирование процессов властных структур должно происходить в строгой нормативной упорядоченности.

7. Принцип оперативности выражается в качественном и своевременном решении задач различной степени сложности с учетом оперативной обстановки.

8. Принцип прогнозирования. Суть данного принципа заключается в предвидении возможной оперативной обстановки и наступающих последствий в результате выбранного пути решения.

9. Принцип информационно-коммуникационного обеспечения. Значение данного принципа сводится к необходимому взаимодействию органов государственной власти друг с другом и органами местного самоуправления как в период нормального функционирования всех сфер

жизнедеятельности, так и в период осложненной оперативной обстановки. Реализация такого взаимодействия осуществляется посредством отправления и получения необходимой надежной информации, включающей оперативную сводку, различные статистические данные и другую.

10. Принцип защищенности информации. Данный принцип предполагает создание эффективной информационно-технической системы по обеспечению защиты конфиденциальной информации ограниченного доступа.

Ускоренное проникновение информационных технологий во все сферы жизнедеятельности человека, а в частности процесс информатизации и компьютеризации наблюдается сейчас в судебной системе, диктует необходимость законодательного закрепления принципов информационно-коммуникационного обеспечения и защищенности информации.

Создание информационных систем обосновано, во-первых, требованием о сокращении сроков и повышении качества осуществления правоохранительной деятельности в обстановке постоянно растущей нагрузки на лиц, непосредственно занимающихся данным видом деятельности. Во-вторых, их внедрение позволит расширить информирование общества о работе государственных органов, в т. ч. и правоохранительных. Сегодня, во время кризиса, связанного с пандемией, мы видим, что без надлежащего информационно-коммуникационного обеспечения реализовать функции и задачи правоохранительной деятельности практически невозможно. В свою очередь, принцип защищенности информации позволит принимать меры для обеспечения необходимой конфиденциальности отдельной служебной информации.

Подытожим изложенное по данной главе работы в ряде выводов:

1. Правоохранительная функция занимает центральное место в системе всех функций государства. Ее значение неизмеримо возрастает в условиях становления правового государства в России, поскольку достижение верховенства права невозможно без эффективной правоохраны.

2. Центральным элементом правоохранительной функции государства выступает правоохранительная деятельность. Отсутствие легального закрепления в законодательстве РФ его понятия вызывает плюрализм подходов к пониманию того, что следует считать правоохранительной деятельностью. Решение данной проблемы возможно с выработкой такого определения, которое бы охватило все существенные признаки такой деятельности.

3. К функциям правоохранительной деятельности относятся: конституционный контроль; правосудие и исполнение решений судов; прокурорский надзор; выявление и расследование преступлений; оказание юридической помощи и защита по уголовным делам.

Цель правоохранительной деятельности – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, – вытекает из Конституции РФ.

Задачами являются: надлежащее, в соответствии с законом, исполнение каждым органом, реализующим правоохранительную деятельность, приданных ему функций и полномочий; беспристрастное и объективное исполнение каждым органом своих функций и полномочий; своевременное выявление и пресечение правонарушений, раскрытие преступлений; установление виновных в совершении преступлений и иных правонарушений лиц; привлечение указанных лиц в соответствии с законом к различным видам юридической ответственности.

4. С точки зрения числа выполняемых правоохранительных функций правоохранительные органы делятся на монофункциональные и полифункциональные.

5. Реализация целей и решение задач правоохранительной деятельности находит свое отражение в механизме функционирования правоохранительной системы, элементами которого являются инструментальная; субъектная и функциональная составляющие.

В рамках рассмотрения вопроса о функционировании механизма правоохранительной системы были сформулированы принципы, на которых должна строиться современная правоохранительная система России.

Все принципы подразделяются на две группы: общие и организационные. К первой группе относятся такие принципы, как согласование морали и права; равенство всех перед законом, ответственность власти за разработку и реализацию социальной политики; ко второй – дифференциации и фиксации функций и полномочий субъектов обеспечения правопорядка; ответственности должностных лиц и органов; сочетания территориальных и отраслевых начал; сочетания коллегиальности с единоначалием; мобильности; организованности; оперативности; прогнозирования; информационного обеспечения; защищенности информации.

В условиях возрастающей тенденции по информатизации и компьютеризации всех сфер жизнедеятельности человека, мы видим необходимость в законодательном закреплении принципов информационно-коммуникационного обеспечения и защищенности информации.

ГЛАВА 2 СТРУКТУРА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА

2.1 Правоохранительные органы как субъекты правоохранительной деятельности

Как уже было отмечено ранее, правоохранительная система государства представляет собой совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, предприятий и учреждений, участвующих тем или иным образом в реализации оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной, следственной, судебной, нотариальной или правозащитной деятельности.

Особое место в правоохранительной системе современной России занимают правоохранительные органы, выполняющие охранительные функции по реализации публичных интересов. Для правильного разграничения их компетенции с другими органами государственной власти и негосударственными организациями, деятельность которых также связана с правоохранительной, необходимо выделить их отличительные черты¹.

К признакам правоохранительного органа следует отнести:

- осуществление специализированной правоохранительной деятельности;
- конституционность создания;
- государственно-властный характер выполнения возложенных на него обязанностей;
- право применять в случаях и в порядке предусмотренных законами, меры государственного принуждения к нарушителям правопорядка и другие законные правоограничения, предусмотренные в целях предупреждения преступлений;

¹ Матвеев Т.Г. Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 1998. С 6.

– относительная самостоятельность по отношению к другим государственным органам.

Первый признак предполагает, что государство создает правоохранительные органы для реализации ими правоохранительной функции, целью которой выступает обеспечение правопорядка, нормального функционирования общества, государства, окружающей среды и иных объектов, охрана и защита прав, свобод и интересов граждан. При этом специализированная правоохранительная деятельность может выступать как в качестве основной, так и единственной деятельности органа. Приведем пример с судебными органами, деятельность которых сводится исключительно к осуществлению правосудия, в то время как для органов внутренних дел характерно выполнение и ряда других функций, например, они осуществляют кадровую, штабную, тыловую работу.

Критериями конституционности создания правоохранительного органа являются:

– учреждение органа должно осуществляться с соблюдением законности процедуры,

– деятельность органа не должна противоречить положениям, закрепленным в конституции.

Заметим, что в нормах Основного закона указываются не все правоохранительные органы, например, в ныне действующей Конституции РФ не отражены органы внутренних дел, однако для организации их деятельности имеется конституционное основание – охрана прав и свобод граждан, общественного порядка и общественной безопасности, а значит они не лишены конституционности.

Значение последующих двух признаков сводится к тому, что правоохранительные органы, являясь органами государственными, выступают в качестве основы государственного механизма. Из этого следует то, что никакие другие организации не уполномочены действовать от имени государства, а следовательно обладать государственно-властными

полномочиями, в круг которых входит возможность применения государственного принуждения. Поддержание правопорядка исключительная компетенция правоохранительных органов. Привлечение для данной цели негосударственных организаций лишает правоохранительный орган цели его создания, которое обусловлено охраной публичных интересов, когда как негосударственные организации в своей деятельности осуществляют охрану частных интересов¹.

И наконец, последний признак говорит о том, что в государственном механизме правоохранительные органы относительно самостоятельны в своей деятельности, в отличие, например, от судебной системы, где принцип разделения властей прослеживается наиболее явно. Организационная независимость правоохранительных органов вопрос довольно сложный и требует решения исходя из стоящих перед ним задач.

Сегодня дефиниция «правоохранительный орган» в отечественном законодательстве не закреплена, в связи с чем в научных кругах развернулась большая дискуссия по данному вопросу. В качестве причин отсутствия единства между учеными-правоведами, помимо обозначенной, следует назвать нераскрытие круга правоохранительных органов в нормативных актах и их изменение вследствие динамичного развития общественных отношений².

Анализ научной литературы показал, что за основу формулировки определения авторы берут тот или иной признак правоохранительного органа. Так, В.Г. Гриб и А.В. Мелехин выделяют элемент профессиональной деятельности: «правоохранительные органы – это обособленная по признаку профессиональной деятельности самостоятельная группа государственных и негосударственных органов, выполняющих следующие задачи по

¹ Иванов П.В. Частная детективная и охранная деятельность (административно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С.12.

² Гавриленко А.А. Понятие и система правоохранительных органов // Сибирский юридический вестник. 2009. № 1. С.123

восстановление нарушенного права, наказание нарушителя, восстановление нарушенного права и наказание нарушителя одновременно»¹.

Другие авторы делают акцент на назначении данных органов, стоящих перед ними задач или выполняемых ими функции. Например, «правоохранительными органами называют функционирующие в обществе и государстве учреждения и организации, основной задачей деятельности которых является обеспечение законности, борьбы с преступностью и другими правонарушениями»².

Отдельные авторы выделяют такой признак, как «принудительный характер деятельности». В частности, В.С. Семенов указывает: «под правоохранительными органами понимаются государственные органы и общественные организации, которые всей своей деятельностью на основе закона в соответствующих формах и на демократических принципах призваны обеспечивать законность и правопорядок, защиту прав и интересов граждан, трудовых коллективов, коммерческих и некоммерческих организаций, общества и государства, предупреждать и пресекать правонарушения, применять государственное принуждение или общественное воздействие к лицам, нарушившим законность и правопорядок»³.

Плюрализм мнений на счет того, что считать правоохранительным органом, впечатляет, однако для деятельности правоприменительного характера куда важнее определение круга субъектов, которые осуществляют правоохранительную деятельность.

Традиционно в научной литературе к числу правоохранительных относят органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы безопасности, таможенные органы и органы предварительного расследования. В вопросе

¹ Гриб В. Г., Мелехин А. В. Правоохранительные органы Российской Федерации: курс лекций. М., 2008. С. 19.

² Правоохранительные органы : учеб. пособие / под ред. С. Л. Лонь. Томск, 2004. С. 18.

³ Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В. М. Семенова, В. А. Байдукова. М., 2008. С. 22.

отнесения к числу правоохранительных других органов государственной власти единства мнений среди правоведов достигнуто не было. Основным критерием по тому, что относить к правоохранительному органу авторы видят в специфике решаемых ими задач.

Так, ряд правоведов, в силу особой роли суда, считают ошибочным отнесение его к числу правоохранительных органов¹. В тоже время существует противоположная точка зрения на этот вопрос, поддерживаемая С.В. Бородиным, А.В. Малехиным, В.М. Семеновым, которые утверждают, что перед всеми судами стоят задачи по защите нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов, а значит его деятельность непосредственно направлена на охрану права.

В частности отметим, что анализ конкретных судебных дел Конституционного Суда РФ показал важность его деятельности как правоохранительной, в рамках которой принимаются решения, являющиеся по своей природе источниками права.

Так, Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой»² получило широкую известность из-за неоднозначности и дискуссионности своих положений. Особое мнение по данному делу высказали сразу четверо судей Конституционного Суда Российской Федерации. Данный факт следует оценить как независимость и самостоятельность суда, а также как доктринальное начало по дальнейшему совершенствованию законодательства.

Интерес представляет Определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2011 № 583-О-О по жалобе гражданина В.Г. Волошина, который

¹ Савицкий В. М. Организация судебной власти в РФ: учеб. пособие. М., 1996. С. 3.

² Определение Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой» от 14 июля 1998 г. № 86-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

оспаривал конституционность п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в том, что орган предварительного расследования может принять решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с истечением срока давности уголовного преследования без согласия лица, в отношении которого принималось такое решение¹. В резолютивной части определения Конституционного Суда РФ по данному делу сделан вывод о том, что оспариваемый заявителем пункт не нарушает его права. Суд указал, что отказ от возбуждения уголовного дела по основанию истечения сроков давности не будет являться актом, устанавливающим виновность лица, а соответственно не порождает правовых последствий, связанных с судимостью. Однако заметим, что постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с истечением срока давности в отношении лица, по которому оно принято, порождает для него некоторые ограничения, например, при поступлении на службу в правоохранительные органы.

В Определении от 05.06.2014 № 1309-О² Конституционный Суд РФ указал, что согласие заинтересованного лица на отказ в возбуждении в отношении него уголовного дела при решении вопроса о принятии постановления в связи с истечением срока давности уголовного преследования является обязательным. В любом случае постановление органов расследования об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с истечением срока давности является нереабилитирующим процессуальным решением.

¹ Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волошина Виктора Григорьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 21 апреля 2011 г. № 583-О-О // Российская газета. 2011. № 11.

² Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Майоровой Светланы Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 24 и частью четвертой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 5 июня 2014 г. № 1309-О // Российская газета. 2014. № 21.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П¹ и Определении Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2012 г. № 630-О² указывается на то, что государство вправе и более того обязано осуществлять присущую всем органам государственной власти контрольную функцию в сфере экономических отношений.

Таким образом, обзор судебной практики Конституционного Суда РФ показывает, что его акты вносят существенный вклад в систему правового регулирования, а его деятельность носит характер правоохранительной.

К числу правоохранительных причисляют органы адвокатуры и нотариата, частные детективные и охранные службы, а некоторые авторы – и третейские суды. Существует и иная позиция, авторы которой полагают, что отнесение вышеперечисленных органов к числу правоохранительных является не совсем правильным.

Определяя правовое положение указанных субъектов, заметим, что они не являются государственными, когда как правоохранительная деятельность является исключительной монополией государства. В соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» на адвокатуру государством возложена обязанность выполнения функции защиты прав и законных интересов граждан и организаций путем оказания различных видов юридической помощи.

Что же касается частных детективных и охранных служб, то в статье 1 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» установлено, что «на граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действия законов, закрепляющих правовой статус

¹ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» от 18 июля 2008 г. № 10-П // Российская газета. 2008. №22.

² Определение Конституционного Суда РФ «По запросу администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" от 3 апреля 2012 г. № 630-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

работников правоохранительных органов, не распространяется»; а в статье 3 сформулировано: «предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе, на договорной основе»; в статье 7 этого же Закона отмечаются ограничения, касающиеся сферы деятельности частного детектива. Так, им запрещается скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений и выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов¹.

На основании вышесказанного думается целесообразным согласиться с последней точки зрения, так как осуществляемая деятельность органами адвокатуры, нотариата, третейских судов не содержит признаки правоохранительной. Более верно их называть органами правозащитными, которые в своей деятельности способствуют правоохранительным.

Есть и более широкий подход к системе правоохранительных органов, когда в их перечень включают: уполномоченного по правам человека, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав².

В то же время существует позиция включения в число правоохранительных органов всех ветвей власти. Например, Чернявский А. Г., Кузнецов С. М., Эриашвили Н. Д., полагают, что в систему правоохранительных органов входят:

– ведущие правоохранительные органы государственной власти РФ: Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ;

– судебная власть и ее органы, включая прокуратуру РФ и Следственный комитет при прокуратуре РФ;

¹ Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

² Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В. М. Семенова, В. А. Байдукова. М., С. 22.

– правоохранительные органы исполнительной власти: МВД РФ, ФСБ РФ, Минюст РФ, ФСИН РФ, ФССП РФ, таможенные органы, Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ;

– другие правоохранительные органы, структуры и организации: Уполномоченный по правам человека в РФ, Счетная палата РФ, нотариат и адвокатура, Общественная палата РФ¹.

Для выявления позиции законодателя по вопросу определения круга правоохранительных органов нами также был проведен анализ отечественного законодательства, который показал отсутствие нормативно-правового регулирования по выделению субъектов правоохранительной деятельности.

Например, в статье 8 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» определены следующие правоохранительные органы: органы внутренних дел, органы ФСБ, органы таможенной службы и другие².

Федеральный закон от 20 апреля 1995 года «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» определяет достаточно широкий перечень государственных органов, при этом четкого разделения правоохранительных и контролирующих органов нет, а судебные органы также выделены из числа правоохранительных³.

В статье 317 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за посягательства на жизнь сотрудника правоохранительного органа без указания на конкретные субъекты⁴.

¹ Чернявский А. Г., Кузнецов С. М., Эриашвили Н. Д. Правоохранительные органы: учебник. М., 2009. С. 510.

² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2002-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

³ Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Аналогично в части 3 статьи 80 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации перечень правоохранительных органов не приводится¹.

В других нормативных актах также содержится дефиниция «правоохранительные органы» с раскрытием круга их субъектов или без такого, однако, как показывает проведенное исследование, единообразного подхода к пониманию системы правоохранительных органов в законодательстве нет, равно как его нет и в юридической литературе.

В связи с эти учеными-правоведами был предложен критерий, по которому можно определить относится тот или иной орган к числу правоохранительных или нет. Его суть заключается в том, что правоохранительная деятельность должна занимать значительное место в общей массе полномочий конкретного органа².

Существует также другой подход, сторонники которого утверждают, что возможность применения «принудительных полномочий» вот главный критерий, определяющий правоохранительный орган. Государственное принуждение в правоохранительной деятельности выступает в качестве формы претворения в жизнь правовых норм, реализацию которых и необходимо обеспечить. Меры юридического воздействия или, иначе санкции, вправе применять к нарушителям норм права только правоохранительные органы, т.е. в их исключительной компетенции находится право побудить правонарушителя к исполнению обязанности, предусмотренную законом.

К сторонникам такой позиции относится А.Г. Братко, который отмечает: «Критериями отнесения какого-либо органа государства к

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

² Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2002. С. 32.

правоохранительному выступают осуществление правоохранительной деятельности и возможность применения государственного принуждения»¹.

Таким образом, к критериям по отнесению того или иного органа государственной власти к правоохранительному относится: наличие основной для такого органа деятельности правоохранительного характера и возможность применения государственного принуждения.

Исходя из совокупности вышесказанного, позволим самостоятельно выделить круг правоохранительных органов:

1. Судебная система
2. Прокуратура России.
3. Федеральные органы исполнительной власти:
 - Министерство внутренних дел России;
 - Федеральная служба безопасности России;
 - Служба внешней разведки России;
 - Федеральная служба охраны России;
 - Федеральная служба судебных приставов России;
 - Федеральная служба исполнения наказаний России;
 - Федеральная таможенная служба России

К перечисленным правоохранительным органам исполнительной власти считаем необходимым также отнести Минобороны России (Главное разведывательное управление (орган внешней разведки), Главное управление военной полиции), МЧС России, а также Росгвардию.

При этом органы исполнительной власти осуществляют сразу несколько видов правоохранительной деятельности. В частности, МВД России (Следственный департамент) и ФСБ России уполномочены проводить предварительное расследование, органы ФТС России осуществляют оперативно-разыскную деятельность и дознание. Одним из основных видов правоохранительной деятельности органов исполнительной власти является

¹ Братко А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 8-11.

оперативно-разыскная деятельность. «Инструкции о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд», являющейся Приложением к совместному приказу правоохранительных органов от 27 сентября 2013 года, содержит перечень федеральных правоохранительных органов, которые наделены полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности. К таковым относятся: МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России¹.

Что же касается Следственного Комитета РФ, то в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» он не является органом исполнительной власти, а выступает в качестве федерального государственного органа, осуществляющего в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства². В связи с этим, Комитет будет также является правоохранительным органом, имеющим специальный статус.

Рассмотрев основные направления правоохранительной деятельности государства и определив круг правоохранительных органов, полагаем, что необходимо определить дефиницию последнего, а также построить их укрупненную систематизацию. Таким образом, правоохранительный орган - это законно созданный орган государственной власти, осуществляющий деятельность по обеспечению правопорядка посредством решения возложенных за ним задач и выполнения одной или нескольких специфичных функций по охране и защите прав, свобод и законных

¹ Приказ МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Российская газета. 2013. № 282.

² Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №1. Ст. 15.

интересов граждан и организаций, могучий применять меры государственно-властного характера.

Система правоохранительных органов России представляет собой:

– органы судебной власти (Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи);

– органы прокуратуры (Прокуратура РФ);

– органы предварительного расследования (органы дознания и следствия в ОВД, СК РФ, ФСБ России);

– органы исполнительной власти (органы федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России)), органы внешней разведки Российской Федерации, органы внутренних дел системы МВД России, таможенные органы, органы федеральной службы войск национальной гвардии РФ и др.).

Следует отметить, что ряд правоохранительных органов в своей деятельности осуществляет близкие по содержанию функции. Например, функция предварительного расследования дублируется в ОВД, ФСБ и СК России, органы ФТС России также уполномочены осуществлять дознание. Ранее предварительное расследование осуществляла и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (была упразднена Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г.¹). Однако, неоспоримый факт того, что функция следствия в своей реализации должна быть независима, диктует необходимость выведения следователей из состава ФСБ и ОВД и объединения их в рамках СК РФ.

Исходя из вышесказанного укажем, что применение законодателем термина «правоохранительный орган» без четкой законодательной регламентации его понятия и определения признаков вызывает серьезные

¹ Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 5 марта 2016 г. №156 // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

юридические коллизии, способствует возникновению неопределенности в организационных отношениях и противоречий в деятельности государственных структур, неполноты выполнения возлагаемых на них обязанностей, отсутствии скоординированных действий, а также других отрицательных последствий. Решение данной проблемы видится нам в законодательном закреплении системы правоохранительных органов с четким определением возложенных на каждую структуру функций.

2.2 Особая роль органов прокуратуры в правоохранительной системе государства

Прокуратура – это орган уголовного преследования и высшего надзора, который является координирующим звеном в борьбе с преступностью.

В рамках нашего исследования деятельность органов прокуратуры рассмотрим в двух ее направлениях: во-первых, правовое регулирование внутриорганизационной деятельности, во-вторых, правовое регулирование реализации полномочий прокуратуры.

Касаясь вопросов внутриорганизационной деятельности прокуратуры, следует отметить, что она строится по предметно-зональному принципу. Главные управления, управления и отделы (на правах управлений) накапливают и анализируют информацию о состоянии законности и правопорядка, борьбы с преступностью, прокурорско-следственной практики, прогнозируют развитие ситуации, разрабатывают и вносят Генеральному прокурору Российской Федерации предложения о постановке требующих решения на государственном уровне вопросов перед органами власти, о мерах совершенствования прокурорско-следственной практики, улучшения организации работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и подчиненных органов.

Для обеспечения взаимодействия подразделений аппарата Генеральным прокурором РФ образуются и утверждаются постоянно действующие рабочие группы по основным направлениям деятельности

органов прокуратуры, возглавляемые заместителями Генерального прокурора России. Эти группы используют в своей деятельности результаты информационно-аналитической и методической работы подразделений центрального аппарата, статистические и иные данные, материалы прокурорских проверок, результаты расследования и судебного рассмотрения конкретных уголовных, гражданских, арбитражных дел, материалы научных исследований, публикации в средствах массовой информации и иные источники, характеризующие состояние законности, прокурорского надзора и борьбы с преступностью. По отдельным актуальным проблемам укрепления законности, защиты прав и свобод граждан Генеральная прокуратура заключает соглашения о взаимодействии и обмене информацией с ведомствами, органами власти, средствами массовой информации.

Совершенствование правового регулирования деятельности прокуратуры нам видится в трех основных ее направлениях: надзор за законностью, уголовное преследование и координация правоохранительных органов в вопросах борьбы с преступностью.

В ст. 1 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» было установлено, что она осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов. Это же положение было закреплено и в ст. 1 Федерального закон от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Такая интерпретация норм в законах не могла в полной мере обеспечить правопорядок в стране, т. к. исключала из поля надзора прокуратуры соблюдение Конституции РФ, законности иных нормативно-правовых актов,

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ // СЗ. 1995. № 47. Ст. 4472.

а также контроль за деятельностью юридических лиц всех организационно-правовых форм.

В ныне действующей редакции закона о прокуратуре данная проблема, устранена. В ч.1 ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится о том, что «прокуратура от имени Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на ее территории». Согласно ст. 21 в предмет прокурорского надзора за соблюдением законов включены: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами

Отрасль прокурорской деятельности, на которую возложен надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов в научной литературе называется отраслью общего надзора. Так она была названа и в первом законе о прокуратуре - Законе «О Прокуратуре СССР» 1979 года.

Общенадзорная деятельность включает в себя наибольшее количество поднадзорных органов и вопросов, по которым необходимо надзирать за исполнением законов, именно поэтому ее и можно считать одной из основных отраслей прокурорского надзора органов прокуратуры. В ее предмет входит исполнение законов в различных сферах жизнедеятельности

общества: социальной, в жилищных, семейных, трудовых отношениях, надзор за экономической деятельностью, в частности в отраслях строительства, промышленности, сельского хозяйства, а также в предпринимательской, банковско-кредитной и финансовой сферах¹.

В общей массе осуществляемой прокуратурой деятельности наибольшее количество нарушений законности и незаконных правовых актов выявляются в ходе общенадзорной деятельности.

Ежегодно в процессе общего надзора выявляется около 550 тысяч правонарушений, опротестовывается свыше 180 тысяч правовых актов, причем по прокурорским протестам в среднем отменяется и изменяется порядка 50 тыс. правовых актов². Так, за период с января по март 2020 года в рамках общенадзорной деятельности за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина Прокуратурой Челябинской области было выявлено 12.336 нарушений закона. По мерам прокурорского реагирования приведено в соответствие 1122 нормативных актов, принесено протестов 1.570, а количество вынесенных предостережений равно 1469³.

Рассматривая направления прокурорского надзора и его задачи, следует сделать вывод о том, что в какой бы сфере жизнедеятельности не были допущены нарушения законов, они в любом случае затрагивают гарантированные гражданам права, интересы и свободы.

В расследовании преступлений важную роль играет координационная деятельность органов прокуратуры. Осуществление надзора за действиями всех правоохранительных органов обеспечивается прокурором, который в данном направлении деятельности занимает главенствующее положение.

¹ Мельников А. Т. Плюсы и минусы «общего» надзора // Законность. 2018. № 6. С.5

² Паршунин Д.Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации. Правовое закрепление и их реализация // Закон и право. 2020. №1.С. 34.

³ Основные показатели прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь - март 2020 г. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: <http://www.chelproc.ru/iblocks/?id=1256> (дата обращения: 13.04.2020).

В соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре: «Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов». Вместе с тем в п. 8 ст. 3 Закона о прокуратуре СССР 1979 г. было указано, что органы прокуратуры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступными проявлениями и иными правонарушениями¹. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что поле координационной деятельности прокуратуры не ограничено только борьбой с преступностью.

Примечательно, что обозначенная выше функция в Законе от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РФ» отражена не была, несмотря на это большинство прокуроров продолжали осуществлять координационную деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью². Законодатель обратил внимание на востребованность данного направления и вновь закрепил его за прокуратурой в редакции Закона от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре РФ»³.

Сегодня при осуществлении координации за деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью органы прокуратуры обращаются к Положению, утвержденному 18 апреля 1996 г. Указом Президента РФ № 567⁴. Данное положение детально регламентирует реализацию названного направления деятельности

Реализация координации осуществляется посредством совместной разработки прокуратурой и правоохранительными органами мероприятий, с

¹ Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. №1162 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

² Туйков В.И. Прокурорский надзор. Введение в специальность: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1998. С. 89.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ. 2007. № 24. Ст. 2830.

⁴ Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г. №567 // СЗ. 1996. №17. Ст.1958.

помощью которых происходит выявление и раскрытие преступных проявлений, устранений условий и причин, из-за которых они были совершены.

Согласно ст. 4 Положения, утвержденного Указом Президента РФ № 567: «координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на принципах соблюдения законности; равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий; самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством РФ полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности; ответственности руководителей каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений».

В процессе осуществления совместных мероприятий, таких как, ведение статистики о состоянии преступности, общий обзор судебной практики по применению законов, разработка предложений по совершенствованию законодательства в области правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью и других, силы правоохранительных органов преимущественно направлены на решение своих собственных задач в силу специфики осуществляемой ими деятельности. Цель же координации в данном случае будет заключаться в налаживании эффективной работы между всеми подразделениями правоохранительного органа, а также другими органами государственной власти.

Важную роль в осуществлении координационной деятельности играет международное сотрудничество, сущность которого заключается в оказании взаимной правовой помощи, и охватывает преступления, носящих характер транснациональных.

Строится такое сотрудничество на договорных началах. Так, например, Российская Федерация является участницей Европейской конвенции о

взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., подписанной Россией 7 ноября 1996 г. и ратифицированной 25 октября 1999 г., Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., а также ряда других конвенций и двусторонних межгосударственных договоров.

Рассматривая вопрос о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, следует обратить внимание и на тот факт, что на протяжении длительного времени в науке юридического права учеными, которые занимались проблемами правового статуса прокуратуры Российской Федерации, не раз поднимался вопрос о необходимости создания единого следственного комитета. Доржиев Б.В. и Горюнов В.В. отмечали: «совмещение в органах прокуратуры прокурорского надзора и следствия противоречит независимости прокурорского надзора за следствием, поскольку прокуратура может его осуществлять лишь при условии, если следственный аппарат не будет являться частью аппарата самой прокуратуры и прокурор не будет себя чувствовать ответственным за каждый шаг следователя, работой, которого он руководит»¹.

Законодатель согласился с предложением, существовавшим в научных кругах, в связи с чем, 15 января 2011 г. в законную силу вступил Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». Еще в пояснительной записке к проекту данного закона отмечалось, что функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры Российской Федерации создаст необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, позволит повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая

¹ Доржиев Б.В., Горюнов В.В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. 2011. № 11. С. 23.

законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан.

На сегодняшний день Следственный комитет Российской Федерации не входит ни в структуру какого-либо органа, ни в какую-либо из ветвей государственной власти. По своей правовой природе следственная власть является продолжением президентской власти и, аналогично органам прокуратуры, может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Заметим также, что в качестве объекта координационной деятельности органов прокуратуры, не названа военная полиция. Между тем, по рассмотренным ранее признакам данный орган подходит под понятие «правоохранительного». Помимо того, положения таких нормативно-правовых актов, как Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации¹, и Федеральный закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил РФ»² свидетельствует об отнесении законодателем военной полиции к субъекту, осуществляющему правоохранительную деятельность.

Значение военной полиции законодателем сводится к тому, что она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала, обеспечения в Вооруженных силах РФ законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения и охраны объектов. В компетенцию данной организационной структуры входит исполнение решений судебных органов, производство по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, в рамках которых она обладает правом применять меры процессуального

¹ Указ Президента РФ «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» от 25 марта 2015 г. № 161 // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности военной полиции ВС РФ» от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 2014. № 24.

принуждения. В рамках осуществления деятельности в качестве органа дознания органы военной полиции уполномочены осуществлять прием, регистрацию и проверку сообщений о преступлениях, проводит расследование и принимает по ним процессуальные решения.

Помимо указанного, положения, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, отдельных нормативно-правовых актов совпадают с функциями военной полиции. Это в очередной раз доказывает, что правовая природа структурного подразделения Минобороны РФ, носит характер правоохранительного органа. Так, например, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, начальники подразделений указанной структуры отнесены к органам дознания, это также закреплено в приказе Генпрокуратуры «Об утверждении инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов» от 23.10.2014 № 150.

В соответствии с п. 1 ст. 25 ФЗ РФ «Об обороне»¹ надзор за законностью в Вооруженных силах РФ, осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. При реализации своей компетенции начальники территориальных органов военной полиции осуществляют взаимодействие с должностными лицами органов военной прокуратуры. Факт закрепления законодателем названного взаимодействия в компетенцию начальников структурных подразделений говорит о том, что они могут участвовать в осуществляемой прокуратурой координации действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а прокуратура, в свою очередь, должна рассматривать их как равноправный субъект обозначенной координации.

Подводя итог по параграфу, отметим, что, имея основной целью и задачей осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих в Российской Федерации законов, органы

¹ Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

прокуратуры выступают важнейшим элементом системы сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Статистика основных показателей прокурорской деятельности отражает эффективность работы органов прокуратуры, в том числе и в сфере координационной деятельности за правоохранительными органами по борьбе с преступными проявлениями. Однако действующая нормативная база по данному направлению требует внесения изменений и дополнений в части, касающейся признания военной полиции в качестве равноправного субъекта в обозначенной координационной деятельности прокуратуры.

Мы, в свою очередь, предлагаем соответствующие изменения и дополнения внести в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и ст. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Формулировка обозначенных положений нам представляется в таком виде:

– п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ», «Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью ..., органов военной полиции...»;

– ст. 1 Положения, «Координация деятельности ... органов военной полиции ... осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью ...»

2.3 Отдельные аспекты совершенствования правоохранительной системы в России

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» была определена система государственной службы, включающая государственную гражданскую, военную и правоохранительную службу. Именно тогда впервые определение «правоохранительной службы» было закреплено легально, а законодателем была намечена система правового регулирования государственной службы

Российской Федерации, которая должна была состоять из базового федерального закона о системе государственной службы и федеральных законов о трех видах государственной службы. На тот момент законодательно была регламентирована только военная служба¹. В 2004г. Президент РФ подписывает Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², и на очереди оказывается принятие самостоятельного федерального закона о правоохранительной службе, проект которого уже начал разрабатываться, однако после десятилетия доработок и согласований интересов различных ведомств так и не был принят.

В 2015 году Федеральным законом № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» был упразднен вид правоохранительной службы за счет исключения одноименного понятия и вместо него введены так называемые иные виды. Таким образом, с 1 января 2016 г. система государственной службы Российской Федерации стала состоять из неопределенного числа, поскольку, помимо военной и гражданской, ее образуют также и иные виды.

Заметим, однако, что в некоторых правовых документах, принятых уже после 1 января 2016 г., по-прежнему употребляется термин «правоохранительная служба». Так, приказ Росстата от 18 февраля 2016 г. № 71 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по труду и занятости федерального статистического наблюдения за предоставлением государственных услуг в области содействия занятости населения» выделяет такую категорию незанятых граждан, как «граждане, уволенные с правоохранительной службы». В

¹ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. № 104.

² Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. № 162.

пункте 4 Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции¹, говорится о дисциплинарной ответственности государственных служащих, замещающих должности правоохранительной службы.

На этот счет С.Е. Чаннов высказывается: «Использование термина «правоохранительная служба», хотя бы в рамках правовой доктрины, является в настоящее время вполне допустимым, несмотря на отказ от него законодателя»².

Что же касается иных видов государственной службы, то Закон № 58-ФЗ никак их не определяет, а содержит отсылку к федеральным законам, которыми они должны устанавливаться. Правовое положение госслужащего в силу предписания другой отсылочной нормы также устанавливается соответствующим федеральным законом.

Таким образом, система государственной службы может состоять из военной, гражданской службы, а также службы тех видов, которые прямо указаны в соответствующих специальных законах. В содержание этих законов должно быть включено определение соответствующего вида федеральной государственной службы и ее особенности, в частности вопросы поступления, прохождения и прекращения, а также определение правового статуса госслужащих данного вида службы, особенности присвоения им специальных званий или классов чинов.

Помимо уже упомянутых федеральных законов о военной и государственной гражданской службе на сегодняшний день ни в каких других федеральных законах, регулирующих особенности федеральной

¹ Письмо Минтруда России «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 // Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2016. № 10.

² Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11 (239). С. 17.

государственной службы, кроме Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹, не указывается на то, что она относится к какому-либо ее виду, в том числе «иному». Исходя из этого, действующее законодательство называет только три вида службы: военную, гражданскую и службу в таможенных органах. Примечательно, что по смыслу п. 3 ст. 2 Закона № 58-ФЗ государственная служба иных видов необязательно должна быть связана с правоохранительной деятельностью, что, в свою очередь, подразумевает постоянно открытый перечень «иных видов».

Показательно, что Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ термин «правоохранительная служба» из законодательства был исключен, в то же время некоторые правовые акты были дополнены понятием «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» (ст. 361 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», ч. 8 ст. 55 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»).

Таким образом, отличительным признаком государственной службы иных видов является ее прохождение в органах государственной власти, деятельность которых имеет характер правоохранительной. Но исходя из содержания новой редакции Закона № 58-ФЗ представляется невозможным выделение особенностей службы в органах исполнительной власти по признаку «осуществления правоохранительной деятельности», поскольку под него подпадают большинство федеральных служб (например, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, и т.д.), наделенные юрисдикционными полномочиями, но в которых осуществляется гражданская служба.

¹ Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

Кроме того, под признаки правоохранительной деятельности подпадают не являющиеся по своему статусу госслужащими должностные лица, непосредственно осуществляющие государственно-властные полномочия. В частности, к таковым относятся судьи, а также те, кто является военнослужащими, например служащими органов ФСБ, ФСО и др. В связи с этим, для выявления отдельных государственных органов, являющихся правоохранительными по своему предназначению и характеру деятельности, необходимо детально рассмотреть все федеральные законы, регламентирующие их деятельность.

Так, анализируя Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в частности ст. 1, можно прийти к выводу, что деятельность в органах прокуратуры осуществляет несколько категорий лиц, к числу которых относятся прокуроры, военные прокуроры, работники органов прокуратуры, сотрудники научных и образовательных организаций прокуратуры. К госслужбе иных видов здесь относится ее прохождение на должностях лишь прокурорских работников в соответствии с действующей нормой Закона № 58-ФЗ. Статус же специалистов, которые проходят государственную гражданскую службу в органах прокуратуры, определяется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Другим органом, где осуществляется госслужба иных видов, является Следственный комитет РФ, где согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» проходят службу сотрудники, военнослужащие военных следственных органов, а также федеральные гражданские служащие. К госслужбе иных видов здесь следует отнести сотрудников СК РФ, имеющих специальные звания, перечень которых устанавливается ст. 20 Федерального закона № 403-ФЗ.

Прохождение службы в органах внутренних дел регламентируется Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах

внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по которому также осуществляется прохождение службы в полиции. Данный Закон, за рядом исключений, распространяется на лиц, имеющих специальные звания и проходящих службу в Росгвардии. Сотрудниками полиции являются граждане, которые осуществляют служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которым присвоены специальные звания, предусмотренные ст. 26 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». В органах внутренних дел и полиции отдельные должности могут замещаться федеральными государственными гражданскими служащими. Госслужбу иных здесь проходят сотрудники органов внутренних дел и полиции, имеющие специальные звания.

В таможенных органах по Федеральному закону «О службе в таможенных органах Российской Федерации» службу проходят две группы лиц: сотрудники, которым присваиваются специальные звания, и федеральные гражданские служащие. Их служебные отношения оформляются по контракту. Лица, замещающие должности, которые предусмотрены в штатном расписании, оформляют трудовые отношения трудовым договором. Отметим, что данный Закон в ряду других федеральных законов является единственным, где содержится прямое указание на то, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы. Соответственно сотрудники, которым присваиваются специальные звания, являются госслужащими «особого» вида службы.

В органах исполнения наказания государственную службу иных видов проходят граждане по контракту, которым присваиваются установленные для них специальные звания, в отличие от военнослужащих и гражданских служащих, – следует из Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о

внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Войска национальной гвардии, в соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», являются военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина¹. В этих войсках предусмотрены три вида государственной службы: гражданская, военная и в войсках национальной гвардии. Соответственно, военную службу по призыву или по добровольному поступлению проходят военнослужащие; сотрудники - на условиях добровольного поступления на службу; а лицами гражданского персонала признаются федеральные государственные гражданские служащие и работники по трудовому договору. Все эти категории относятся к личному составу войск национальной гвардии. В качестве иного вида государственной службы следует отнести, исходя из содержания положений данного Закона, службу в войсках национальной гвардии, которую проходят граждане путем добровольного поступления на условиях заключения с ними контракта и которым присваиваются специальные звания.

Изменения в части госслужбы иных видов затронули и противопожарную службу в связи с принятием Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Анализ данного Закона показал, что правовой статус сотрудников, находящихся на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в области пожарной безопасности, аналогичен тому, которое установлено в отношении сотрудников органов внутренних дел.

¹ Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159.

Таким образом, проведенный обзор нормативных актов об иных видах госслужбы, позволяет выделить ее отличительные черты, а также особенности правового положения государственных служащих. Так, проходящие службу иных видов госслужащие являются федеральными и именуется сотрудниками, их служебные отношения оформляются контрактом, им присваиваются специальные звания или классные чины, а также на них в полном объеме распространяются запреты, ограничения и обязательства, которые предусмотрены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹. Основными функциями лиц, осуществляющих служебную деятельность в федеральных государственных органах, состоят в защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью.

Вместе с тем следует понимать, что целью принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ было не просто исключение термина «правоохранительная служба» из российского законодательства (с заменой его на понятие государственной службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности), а решение вопроса о необходимости существования единого законодательного акта, регулирующего деятельность всех сотрудников правоохранительных органов.

В научных кругах существует мнение о нецелесообразности принятия такого закона, в силу того, что должную прочность в нормативно-дефинитивную конструкцию он не внесет². Решение возникшей проблемы видится в другом, а именно во внесении дополнения в федеральные законы, чей предмет регулирования состоит в установлении особенностей прохождения службы в соответствующих федеральных органах.

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

² Козбаненко В.А. Иные виды государственной службы - правоохранительная служба: закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 23.

В содержание данных федеральных законов должны входить указания на осуществление в рамках установленного вида госслужбы функции правоохранительной деятельности и (или) деятельности, преимущественно связанной с ней.

В качестве альтернативного варианта может быть четкое определение «иных видов государственной службы» как специальный вид в органе правоохранительного назначения. В этом случае в Законе № 58-ФЗ необходимо заменить термин «государственная служба иных видов» и «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» на понятие «специальная государственная служба», соответственно в специальных федеральных законах на «специальный вид государственной службы» с обязательным указанием на то, что данный орган является правоохранительным¹.

В качестве радикального решения выступает мнение о признании Закона № 58-ФЗ утратившим силу, с исключением на него ссылок и сохранением действующей законодательной базы об особенностях государственной службы.

В современных реалиях, приходится констатировать, что понимание путей формирования законодательства о службе в правоохранительных органах у федерального законодателя, по-видимому, отсутствует, а четкая концепция его развития подменяется лоббированием интересов различных ведомств в этой сфере.

Поскольку в настоящее время система государственной службы Российской Федерации фактически состоит из неопределенного числа видов, а понятия «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы», «правоохранительная служба» имеют доктринальное применение, решение этой проблемы нам видится в принятии федерального закона

¹ Каким быть закону о государственной гражданской службе? Парламентские слушания в Государственной Думе 16 ноября 2001 г.: сборник материалов. Екатеринбург, 2001. С. 133.

«О правоохранительной деятельности». Содержание данного закона нам представляется в:

- закреплению понятия правоохранительной деятельности, ее признаков, целей и задач;
- закреплению понятия правоохранительного органа и его признаков;
- определение перечня видов федеральной госслужбы, связанной с правоохранительной деятельностью;
- особенности поступления, прохождения и прекращения такой службы;
- определение правового положения (статуса) федеральных государственных служащих данного вида службы, особенности присвоения им специальных званий или классов чиннов;
- закрепление государственных и социальных гарантии федеральных государственных служащих данного вида службы.

В рамках прохождения преддипломной практики в отделе по расследованию преступлений на территории, обслуживаемой ОП «Советский» СУ УМВД России по городу Челябинску, был проведен опрос среди сотрудников данного отдела на предмет отношения к принятию закона «О правоохранительной деятельности» (приложение 1). Результат опроса показал, что 73% сотрудников положительно относится к реализации такой идеи (приложение 2).

В завершение представляется возможным сделать некоторые общие выводы по данной главе работы:

1. К критериям по отнесению того или иного органа государственной власти к правоохранительному, выработанные в связи с отсутствием легального определения понятия «правоохранительный орган», а также неоднозначной позиции законодателя в этом вопросе, относятся: наличие основной для такого органа деятельности правоохранительного характера и возможность применения государственного принуждения.

2. Неопределенность в организационных отношениях и противоречия в деятельности государственных структур вызывает необходимость в законодательном закреплении системы правоохранительных органов с четким определением возложенных на каждую структуру функций без их дублирования для различных органов.

На наш взгляд, система правоохранительных органов России представляет собой:

– органы судебной власти (Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи);

– органы прокуратуры (Прокуратура РФ);

– органы предварительного расследования (органы дознания и следствия в ОВД, СК РФ, ФСБ России);

– органы исполнительной власти (органы федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России)), органы внешней разведки Российской Федерации, органы внутренних дел системы МВД России, таможенные органы, органы федеральной службы войск национальной гвардии РФ и др.).

3. Деятельность прокуратуры России сводится к трем основным направлениям: надзор за законностью, уголовное преследование, координация правоохранительных органов в вопросах борьбы с преступностью.

В сфере общенадзорной деятельности органами прокуратуры выявляются нарушения законности в различных сферах жизнедеятельности, а также незаконных правовых актов, что сказывается на укреплении правопорядка.

В рамках координационной деятельности прокуратуры осуществляется сбор статистики состояния преступности, обзор судебной практики применения законов о борьбе с преступностью, разработка предложений о предупреждении преступлений и о совершенствовании правового

регулирования деятельности по борьбе с преступностью, а также международное сотрудничество.

4. Отсутствие законодательного закрепления военной полиции в качестве субъекта координационной деятельности прокуратуры за правоохранительными органами в сфере борьбы с преступностью требует внесения изменений и дополнений в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и ст. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

5. Современная система государственной службы носит неопределенный характер, т.к. понятие «иные виды государственной службы» законодательно не раскрыто. Поскольку понимание путей формирования законодательства о службе в правоохранительных органах у законодателя, отсутствует, решение этой проблемы нам видится в принятии федерального закона «О правоохранительной деятельности».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках настоящей выпускной квалификационной работы было проведено исследование современной правоохранительной системы России в результате чего была достигнута цель и решены все поставленные задачи, что позволяет сделать следующие выводы и внести некоторые предложения по улучшению качества правоохранительного законодательства:

1. Правоохранительная функция государства находит свое отражение во всех сферах жизнедеятельности современного общества. Ее главное назначение – поддержание правопорядка и соблюдение законности, обеспечивается посредством правоохранительной деятельности через систему государственных и негосударственных органов.

На сегодняшний день существует необходимость в законодательном закреплении понятия «правоохранительная деятельность», поскольку его отсутствие вызывает трудности в определении границ соблюдения и охраны прав, свобод и интересов граждан. Решение данной проблемы возможно с выработкой такого определения, которое бы охватило все существенные признаки такой деятельности. Мы, в свою очередь, предлагаем следующее: это деятельность, осуществляемая на основании закона и в порядке, им установленном компетентными государственными органами, общественными организациями и должностными лицами, которая направлена охрану правопорядку, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, реализацию мер юридической ответственности, и, как правило, связана с применением мер государственно-правового принуждения.

2. Основной целью функционирования любого государства является человек и его поведение в обществе: правоохранительная деятельность государства своей целью видит в создании и обеспечении таких условий, при которых реализация и охрана гарантированных государством прав будет реально осуществляться на практике, а общественные ценности будут

достоянием каждого человека. Посредством охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, охраны норм права от нарушений достигается нормальное функционирование общества, обеспечиваемое всеми органами государства, которые относятся к различным ветвям власти и видам государственной деятельности. Однако данную функцию эти органы осуществляют не в одинаковом объеме. Так, для одних государственных органов она является вспомогательной, а в деятельности других – правоохранительных органов – она доминирует или вовсе является конститутивной.

3. Реализация целей и решение задач правоохранительной деятельности находит свое отражение в механизме функционирования правоохранительной системы. В ходе работы мы выделили принципы, на которых он должен основываться в условиях становления правовой государственности. К ним относятся: согласование морали и права; равенство всех перед законом, ответственность власти за разработку и реализацию социальной политики; дифференциации и фиксации функций и полномочий субъектов обеспечения правопорядка; ответственности должностных лиц и органов; сочетания территориальных и отраслевых начал; сочетания коллегиальности с единоначалием; мобильности; организованности; оперативности; прогнозирования; информационно-коммуникационного обеспечения; защищенности информации.

В условиях возрастающей тенденции по информатизации и компьютеризации всех сфер жизнедеятельности человека, мы видим необходимость в законодательном закреплении принципов информационно-коммуникационного обеспечения и защищенности информации.

4. Применение законодателем термина «правоохранительный орган» без четкой законодательной регламентации его понятия и определения признаков вызывает серьезные юридические коллизии, способствует возникновению неопределенности в организационных отношениях и

противоречий в деятельности государственных структур, неполноты выполнения возлагаемых на них обязанностей, отсутствии скоординированных действий, а также других отрицательных последствий. Решение данной проблемы видится нам в законодательном закреплении системы правоохранительных органов с четким определением возложенных на каждую структуру функций.

5. Прокуратура, имея основной целью и задачей осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих в Российской Федерации законов, выступают важнейшим элементом системы сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Статистика основных показателей прокурорской деятельности отражает эффективность работы органов прокуратуры, в том числе и в сфере координационной деятельности за правоохранительными органами по борьбе с преступными проявлениями. Однако действующая нормативная база по данному направлению требует внесения изменений и дополнений в части, касающейся признания военной полиции в качестве равноправного субъекта в обозначенной координационной деятельности прокуратуры

Мы, в свою очередь, предлагаем соответствующие изменения и дополнения внести в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и ст. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Формулировка обозначенных положений нам представляется в таком виде:

– п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ», «Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью ..., органов военной полиции...»;

– ст. 1 Положения, «Координация деятельности ... органов военной полиции ... осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью ...»

6. Поскольку в настоящее время система государственной службы РФ фактически состоит из неопределенного числа видов, решение этой проблемы нам видится в принятии федерального закона «О правоохранительной деятельности». Содержание данного закона нам представляется в:

- закреплении понятия правоохранительной деятельности, ее признаков, целей и задач;
- закреплении понятия правоохранительного органа и его признаков;
- определение перечня видов федеральной госслужбы, связанной с правоохранительной деятельностью;
- особенности поступления, прохождения и прекращения такой службы;
- определение правового статуса государственных служащих данного вида службы и особенности присвоения им специальных званий или классов чин;
- закреплении государственных и социальных гарантии федеральных государственных служащих данного вида службы.

Результаты проведенного исследования имеют научную и практическую значимость, поскольку предложенные законодательные нововведения позволят усовершенствовать нормативно-правовое регулирование правоохранительной системы России как в целом, так и отдельных ее элементов. Эти предложения являются актуальными, т. к. на сегодняшний день в исследуемой сфере имеется ряд вопросов, требующих правового и организационного разрешения. Результаты исследования могут быть также полезны при разработке программ обучения юристов, а также в учебном процессе в преподавании учебного курса «Административное право» и «Правоохранительные органы».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 2 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
- 3 Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
- 4 Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. №118-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590, 3591.
- 5 Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- 6 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2002-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
- 7 Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.
- 8 Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №1. Ст. 15.
- 9 Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ // СЗ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- 10 Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ. 2007. № 24. Ст. 2830.

- 11 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности военной полиции ВС РФ» от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 2014. № 24.
- 12 Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
- 13 Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. № 104.
- 14 Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
- 15 Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159.
- 16 Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.
- 17 Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Российская газета. 1992. № 103.
- 18 Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.
- 19 Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. № 1162 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
- 20 Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 5 марта 2016 г. № 156 // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.
- 21 Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ. 1996. № 17. Ст. 1958.
- 22 Приказ МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения

- наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Российская газета. 2013. № 282.
- 23 Письмо Минтруда России «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 // Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2016. № 10.
- 24 Статистические данные о состоянии преступности в России за январь–декабрь 2010 г. Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/209732/> (дата обращения 14.03.2020).
- 25 Статистические данные о состоянии преступности в России за январь–июль 2009 г. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/209645/> (дата обращения 14.03.2020).
- 26 Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008-2018 г. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdper.ru/index.php?id=79&item=204> (дата обращения: 20.02.2020).
- 27 Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2019 г. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdper.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 20.02.2020).
- 28 Основные показатели прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь - март 2020 г. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: <http://www.chelproc.ru/iblocks/?id=1256> (дата обращения: 13.04.2020).

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Ахмедов, Ч.Н. Правоохранительная система государства: теоретико-методологические основания исследования / Ч.Н. Ахмедов. СПб., 2008. 236 с.
- 2 Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран / М.В. Баглай. М., 1999. 124 с.
- 3 Бажанов, С.В. Особенности отказа в возбуждении (прекращения) уголовного дела (преследования) в ходе процессуальных проверок и расследования налоговых преступлений / С.В. Бажанов // Российский следователь. 2011. № 14. С. 10–12.
- 4 Балугев, Е.Н. Механизм реализации правоохранительной функции современного государства / Е.Н. Балугев // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (16). С.97–99.
- 5 Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса / А.С. Барабаш. СПб., 2009. 398 с.
- 6 Бобров, В.К. Правоохранительные органы Российской Федерации / В.К. Бобров. М., 1999. 234 с.
- 7 Братко, А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания / А.Г. Братко. М., 1994. 123 с.
- 8 Бугель, Н.В. Совершенствование правоохранительной деятельности (организационно-правовой аспект) / Н.В. Бугель // Вестник СПбУ МВД России. 2018. № 2. С. 12–14.
- 9 Гавриленко, А. А. Понятие и система правоохранительных органов / А.А. Гавриленко // Сибирский юридический вестник. 2009. № 1. С. 21–22.
- 10 Городецкий, П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: дис. ...канд.юрид.наук / П.Г. Городецкий. Рязань, 2002. 302 с.

- 11 Гриб, В. Г., Мелехин, А. В. Правоохранительные органы Российской Федерации: курс лекций / В.Г. Гриб, А.В. Мелехин. М., 2008. 237 с.
- 12 Грудцына, Л.Ю. Гражданское общество и частное право / Л.Ю. Грудцына // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69–79.
- 13 Гуценко, К.Ф., Ковалев, М.А. Правоохранительные органы / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев. М., 1995. 134 с.
- 14 Доржиев, Б.В., Горюнов, В.В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора / Б.В. Доржиев, В.В. Горюнов // Законность. 2011. № 11. С. 14–16.
- 15 Загидуллин, Р.И. Правоохранительная функция современного российского государства (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук / Р.И. Загидуллин. Уфа, 2004. 184 с.
- 16 Иванов, П.В. Частная детективная и охранная деятельность (административно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / П.В. Иванов. СПб., 1998. 203 с.
- 17 Козбаненко, В.А. Иные виды государственной службы - правоохранительная служба: закон и доктрина / В.А. Козбаненко // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 31–32.
- 18 Кузнецов, М.С. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ...канд.юрид.наук / М.С. Кузнецов. М., 1997. 168 с.
- 19 Матвеев, Т.Г. Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / Т.Г. Матвеев. М., 1998. 189 с.
- 20 Мельников, А.Т. Плюсы и минусы «общего» надзора / А.Т. Мельников // Законность. 2018. № 6. С. 5.
- 21 Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник / Л.А. Морозова. М., 2002. 430 с.

- 22 Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов / В.С. Нерсесянц. М., 1999. 312 с.
- 23 Нижник, Н.С., Ахмедов, Ч.Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. / Н.С. Нижник, Ч.Н. Ахмедов. СПб., 2008. С. 514.
- 24 Паршунин, Д.Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации. Правовое закрепление и их реализация / Д.Ю. Паршунин // Закон и право. 2020. № 1. С. 98-100.
- 25 Рыжаков, А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд / А.П. Рыжаков. М., 2019. 246 с.
- 26 Свечников, Н.И. Сущность правоохранительной деятельности / Н.И. Свечников // Lex Russica. 2019. №7 (116). С.123–125.
- 27 Сутурина, М.Н. Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): дис. ...канд.юрид.наук / М.Н. Сутурина. Спб., 2008. 235 с.
- 28 Тарасов, А.М. К вопросу о понятии правоохранительной деятельности и о правоохранительных органах / А.М. Тарасов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 4 (44). С.67–69.
- 29 Туйков, В.И. Прокурорский надзор. Введение в специальность: учеб. пособие / В.И. Туйков. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1998. 123 с.
- 30 Фаткуллин, Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания / Ф.Н. Фаткуллин. Казань, 1976. 210 с.
- 31 Чаннов, С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. 2016. № 11 (239). С. 45–46.
- 32 Черногор, Н.Н., Пашенцев, Д.А. Правовой порядок: доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования / Н.Н. Черногор, Д.А. Пашенцев // Журнал российского права. 2019. № 8 (248). С. 11–13.

- 33 Чувилев, А.А. Правоохранительные органы : учеб. пособие / А.А. Чувилев. М., 2000. 176 с.
- 34 Шагиева, Р.В., Шагиев, Б.В. Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности: проблемы теоретического обоснования / Р.В. Шагиева, Б.В. Шагиев // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 171–172.
- 35 Шобухин, В.Ю. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов / В.Ю. Шобухин // Безопасность бизнеса. 2007. № 1. С. 120–122.

РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» от 18 июля 2008 г. № 10-П // Российская газета. 2008. №22.
- 2 Определение Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой» от 14 июля 1998 г. № 86-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.
- 3 Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волошина Виктора Григорьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 21 апреля 2011 г. № 583-О-О // Российская газета. 2011. № 11.
- 4 Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Майоровой Светланы Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 24 и

частью четвертой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 5 июня 2014 г. № 1309-О // Российская газета. 2014. № 21.

- 5 Определение Конституционного Суда РФ «По запросу администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции" от 3 апреля 2012 г. № 630-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Анкета для следователей

Уважаемые респонденты!

Юридический институт, Южно-Уральского государственного университета, проводит социологическое исследование по выявлению мнения на идею принятия закона «О правоохранительной деятельности».

Просим Вас ответить на вопросы предлагаемой анкеты.

1. Как Вы относитесь к идее принятия ФЗ «О правоохранительной деятельности», который бы закрепил основные положения организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

Далее Вам будут представлены предполагаемые главы названного выше закона. Ответьте, пожалуйста, согласны ли Вы с их содержанием?

2. Как Вы смотрите на то, что одна из глав предложенного закона будет посвящена должностям правоохранительной службы и их классификации, а также квалификационным требованиям по должностям правоохранительной службы?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

3. Как Вы смотрите на то, что одна из глав предложенного закона будет посвящена порядку прохождения государственной правоохранительной службы, а в частности, порядок назначения на должность правоохранительной службы, текст присяги служащего правоохранительной службы, его служебный регламент, а также правила аттестации служащего, его перевода и перемещения?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

Продолжение приложения 1

4. Как Вы смотрите на то, что одна из глав предложенного закона будет закреплять общие условия присвоения, сохранения специальных званий и классов чинах правоохранительной службы, а также сроки выслуги в специальных званиях и классов чинах правоохранительной службы?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

5. Как Вы смотрите на то, что одна из глав предложенного закона будет содержать нормы, регламентирующие денежное довольствие служащего, а также государственные гарантии и компенсации, предоставляемые служащему и членам его семьи?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

6. Как Вы смотрите на то, что одна из глав предложенного закона будет содержать положения, закрепляющие понятие конфликта интересов на правоохранительной службе, а также механизмы урегулирования таких конфликтов и разрешение служебных споров?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

7. Как Вы смотрите на то, чтобы включить в закон главу, посвященную служебному времени и времени отдыха служащего?

- 1) Положительно
- 2) Отрицательно
- 3) Воздержусь

8. Напишите, какие еще положения Вы бы хотели видеть в законе?

Спасибо за сотрудничество!

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ

В ходе научного исследования проблемы, обозначенной в выпускной квалификационной работе, был проведен социологический опрос среди 15 сотрудников Отдела по расследованию преступлений на территории, обслуживаемой ОП «Советский» СУ УМВД России по городу Челябинску по выявлению мнения на идею принятия закона «О правоохранительной деятельности».

Положительно рассматривают идею принятия ФЗ «О правоохранительной службе в РФ» 12 сотрудников, что составляет 73% от общего числа, 20% - отрицательно, один человек воздержался.

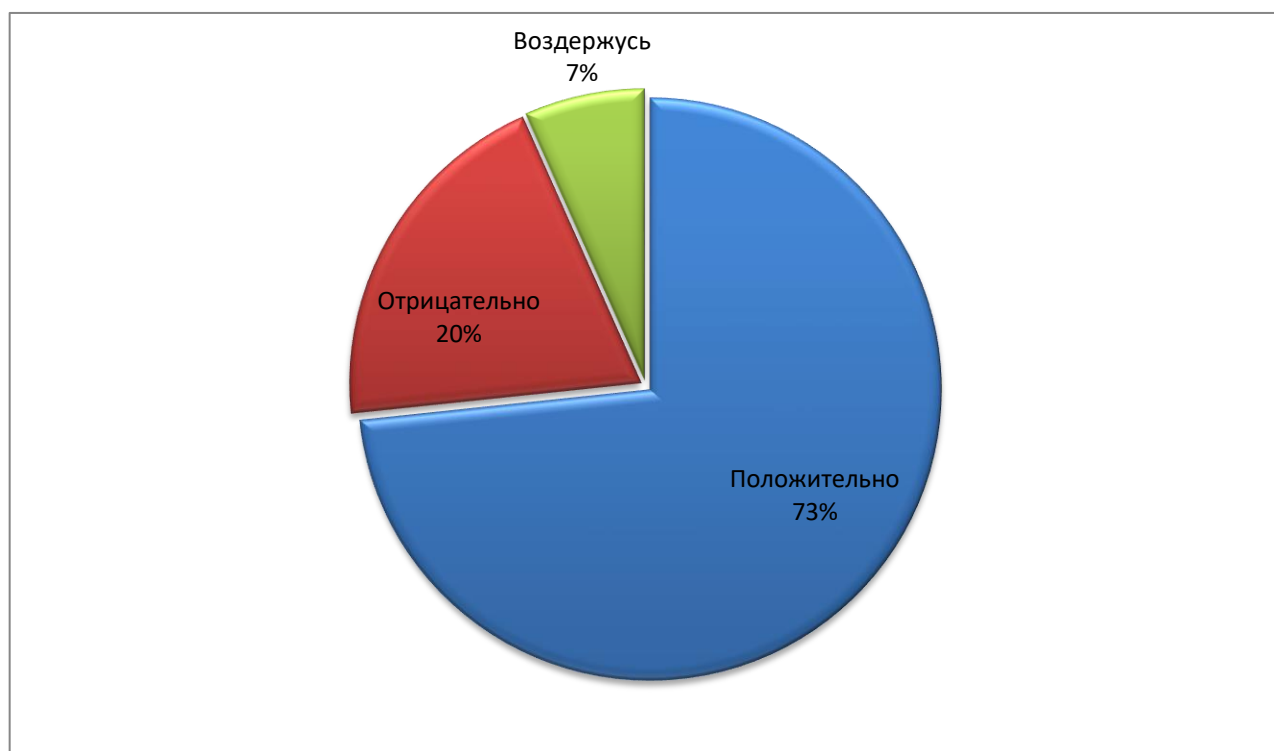


Рисунок 1 – Диаграмма отношение респондентов к принятию закона «О правоохранительной деятельности»

Продолжение приложения 2

Результаты следующих вопросов анкеты для наглядности представлены в виде диаграммы. На вопрос №8 (с открытым ответом) не ответил ни один сотрудник.

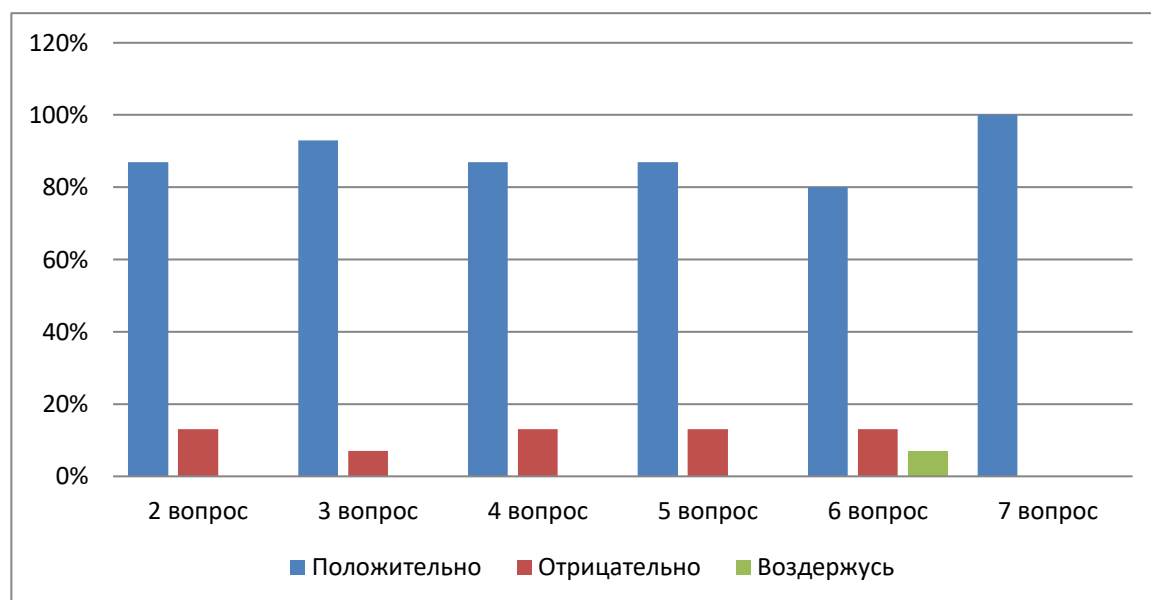


Рисунок 2 – Диаграмма отношение респондентов к содержанию предлагаемых положений в законе «О правоохранительной деятельности»