

Петров Андрей Вячеславович

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОДХОДА К ПОНИМАНИЮ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

В статье анализируются некоторые из сложившихся в отечественной науке подходов к пониманию системы правоохранительных органов, рассматривается процесс законодательного закрепления термина "правоохранительные органы" с позиции ключевого признака наличия в правоохранительных органах института государственной правоохранительной службы, а также изучается значение принятия Указа Президента РФ "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах" для вышеуказанного процесса.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/39.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 8 (22): в 2-х ч. Ч. I. С. 156-159. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34

Юридические науки

В статье анализируются некоторые из сложившихся в отечественной науке подходов к пониманию системы правоохранительных органов, рассматривается процесс законодательного закрепления термина «правоохранительные органы» с позиции ключевого признака наличия в правоохранительных органах института государственной правоохранительной службы, а также изучается значение принятия Указа Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» для вышеуказанного процесса.

Ключевые слова и фразы: правоохранительные органы; система правоохранительных органов; реформирование системы правоохранительных органов; государственная правоохранительная служба.

Андрей Вячеславович Петров

*Кафедра теории и истории государства и права
Международный юридический институт, г. Москва
andreyvpetrov@mail.ru*

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОДХОДА К ПОНИМАНИЮ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ[©]

Понимание термина «правоохранительные органы», а также системы правоохранительных органов представляет немалый научный интерес. На данную тему было написано большое количество научных статей, учебных пособий, имеются диссертационные исследования, однако у исследователей часто отсутствует единство в понимании как самого термина «правоохранительные органы», так и системы (совокупности) таких органов.

Это отчасти связано с тем, что процесс научного изучения системы правоохранительных органов был начат не так давно, а «специальные исследования по проблеме определения понятия и сущности правоохранительных органов появились лишь в 80-е гг. XX в.» [20, с. 89].

Кроме того, неоднозначному пониманию правоохранительных органов способствуют динамичные изменения в их структуре, что, в частности, отмечается А. А. Гавриленко [6, с. 191].

Самой же важной причиной отсутствия единства во мнениях является отсутствие определения термина «правоохранительные органы» в российском законодательстве, а также единого законодательного перечня таких органов. На это обращают свое внимание большинство исследователей, в частности А. А. Гавриленко [Там же], И. А. Нужных [13, с. 363], С. В. Болотин и Н. В. Сидорова [5, с. 125], С. А. Потапова [20, с. 89] и многие другие.

Несмотря на большое разнообразие мнений относительно понимания термина «правоохранительные органы» и их системы, необходимо отметить, что ряд авторов, в частности В. М. Бакун [4, с. 22] и А. М. Артемьев [1, с. 280-282], выделяют законодательный и теоретический подходы к определению системы правоохранительных органов. На наш взгляд, это правильная позиция, которая позволяет сделать более четким процесс изучения и понимания системы правоохранительных органов.

В настоящей статье считаем необходимым уделить внимание развитию системы правоохранительных органов с точки зрения законодательного подхода к ее пониманию.

При упоминании термина «правоохранительные органы» в действующих нормативно-правовых актах, на наш взгляд, преследуются две противоположные цели.

С одной стороны, правоохранительные органы отделяются от иных органов. К примеру, пункт «л» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации указывает: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат» [11]. Пункт 2 статьи 33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» также отделяет от правоохранительных органов адвокатуру, суды, налоговые и таможенные органы, службу судебных приставов, органы уголовно-исполнительной системы [18].

С другой стороны, нормативные акты указывают на те органы, которые необходимо относить к правоохранительным. К примеру, в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов» [16].

Казалось бы, что вышеуказанные примеры преследуют цель упорядочивания позиции государства относительно того, какие органы следует, а какие не следует относить к правоохранительным, однако, на наш взгляд, такое разрозненное и бессистемное употребление в нормативно-правовых актах термина «правоохранительные органы» пагубно отражается на процессе формирования, содержания и понимания их системы.

Более того, современное законодательство противоречиво в отнесении тех или иных органов к правоохранительным. К примеру, если пункт 1 статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»

относит таможенные органы к правоохранительным, то пункт 2 статьи 33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» их к таковым не относит.

С. В. Болотин и Н. В. Сидорова также отмечают, что еще более сложная ситуация сложилась вокруг термина «правоохранительные органы» в подзаконных нормативно-правовых актах [5, с. 128].

С учетом противоречий, имеющихся в действующем российском законодательстве, особо актуальной задачей, на наш взгляд, является общепонятное и доступное нормативное закрепление системы правоохранительных органов, что будет в значительной мере способствовать формированию единой научной позиции относительно ее понимания.

Существует несколько теоретических способов закрепления системы правоохранительных органов в законодательстве.

В соответствии с первым способом возможно установить в каком-либо одном нормативном акте критерии, позволившие бы относить органы государства к правоохранительным на их основании. Такой точки зрения придерживается А. М. Артемьев [2, с. 31]. Тем не менее при таком подходе отнесение тех или иных органов к правоохранительным продолжает оставаться спорным, так как определить наличие таких критериев у того или иного органа не всегда просто.

Второй способ заключается в закреплении конкретного перечня правоохранительных органов в одном нормативно-правовом акте, к примеру в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», конкретизируя, что правоохранительной службой является служба в правоохранительных органах, перечень которых определен этим же федеральным законом. Н. С. Калинина отмечает, что во многом схожий подход применен законодателем в случае с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» [14], в котором перечислены войска и формирования, в рамках которых осуществляется военная служба [9, с. 34]. Такой подход также имеет ряд недостатков. Так, к примеру, изменение наименований или состава правоохранительных органов повлечет и необходимость изменения данного федерального закона.

Помимо двух вышеуказанных способов существуют и иные, так, в частности, некоторые специалисты предлагают закреплять статус правоохранительных органов в ключевых нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность таких органов. Кроме того, встречаются специалисты, считающие, что попытки формирования исчерпывающего перечня органов, относимых к правоохранительным, «малопродуктивны с научной точки зрения» в связи с тем, что круг правоохранительных органов реформируется и изменяется [8, с. 42].

Несмотря на выводы о разрозненности и бессистемности употребления в нормативно-правовых актах термина «правоохранительные органы», нельзя не отметить и наметившиеся позитивные сдвиги в данном направлении. Так, в соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ было предусмотрено, что в России государственная служба подразделяется на три вида – государственную гражданскую, государственную военную и государственную правоохранительную службу.

Таким образом, вышеуказанным федеральным законом был введен новый юридический термин – «государственная правоохранительная служба», под которой понимается **«вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина»** [17].

Мы видим, что Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» прямо не говорит о том, что государственной правоохранительной службой именуется служба в правоохранительных органах, однако он предусматривает создание отдельного федерального закона, регламентирующего правовой статус государственной правоохранительной службы.

Более того, в настоящее время существует проект Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», который еще с 2007 года находится на согласовании в Правительстве Российской Федерации [24].

А. Е. Смирнов, А. А. Кузнецов и М. Ю. Агафонов отмечают, что в 2007 году Минфин рассмотрел доработанный Аппаратом Правительства РФ проект заключения Правительства РФ на проект Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», а в дальнейшем его разработка была продолжена в рамках Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [22, с. 182].

Изучив текст вышеуказанного законопроекта, следует отметить, что он, во-первых, дает определение правоохранительного органа, понимая под ним **«федеральный государственный орган, службу, учреждение, в котором в соответствии со статьей 4 настоящего Федерального закона предусмотрена правоохранительная служба, осуществляющий функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина»**, и, во-вторых, предусматривает, что **«перечень государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливается Президентом Российской Федерации»**.

Таким образом, если Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» прямо не указывает на то, что государственной правоохранительной службой именуется служба в правоохранительных органах, то проект Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», без сомнения, делает это.

В соответствии с вышеизложенным, положения проекта Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации» формируют свой подход к построению системы правоохранительных органов, который, с одной стороны, включает в себя определение термина «правоохранительный орган», тогда как с другой

стороны, предусматривает, что перечень правоохранительных органов устанавливается не законом, а нормативным актом Президента РФ, что позволяет более оперативно менять состав системы правоохранительных органов.

Следует отметить, что и среди многих теоретиков права идея наделения правоохранительных органов признаком наличия в них института государственной правоохранительной службы находит поддержку. Так, В. Шукин [23, с. 57-58], В. П. Божьев [21, с. 17], В. Г. Гриб и А. В. Мелехин [7, с. 19] разделяют эту идею.

Для законодательного закрепления этой идеи важнейшую роль должно сыграть принятие проекта Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», что, по мнению В. Щукина, законодательно закрепит понимание правоохранительных органов через понятие правоохранительной службы [23, с. 57-58]. Приведенная выше точка зрения В. Щукина находит поддержку у С. В. Бабаченко [3, с. 168] и А. Ф. Ноздрачева [12, с. 28].

В случае принятия вышеуказанного законопроекта, исходя из его положений, необходимо будет также принять нормативно-правовой акт Президента РФ, определяющий перечень государственных органов, в которых будет предусмотрена правоохранительная служба.

Вместе с тем, как отмечает А. М. Касумов, именно «неопределенность системы правоохранительных органов служит весомым тормозом в разработке проекта федерального закона о правоохранительной службе» [10, с. 131].

Возможно, что законодатель решил продолжить реформы именно по этому направлению, и, несмотря на то, что законопроект до настоящего времени принят не был, 29 июля 2011 года был издан Указ Президента РФ № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах», утвердивший Положение о вышеуказанной комиссии. В соответствии с п. 1 указа, к правоохранительным органам отнесены: **Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная миграционная служба, Федеральной службы судебных приставов, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации.**

Несмотря на то, что не представляется возможным отнести Указ Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» к еще не принятому законопроекту, о котором шла речь выше, он имеет непосредственное отношение к кадровой политике в системе правоохранительных органов и может являться неким промежуточным этапом к внедрению законопроекта.

Как уже было отмечено, указ отражает современную позицию Президента РФ относительно того, какие органы следует относить к правоохранительным. Вместе с тем как минимум один действующий в настоящее время федеральный закон («О прокуратуре РФ»), относящий ряд органов к правоохранительным, частично ему противоречит, относя к правоохранительным органам РФ органы Федеральной службы безопасности. На наш взгляд, правильной является позиция, в соответствии с которой ФСБ следует относить к правоохранительным органам, аналогичной точки зрения придерживаются Ю. Н. Федоров [3, с. 168], Е. Л. Петрашко [19, с. 75] и ряд других авторов.

Тем не менее считаем, что принятие Указа Президента РФ от 29 июля 2011 года № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» играет значительную роль в формировании государственного, общественного и научного понимания единой, общепринятой и законодательно определенной системы правоохранительных органов Российской Федерации, в связи с чем можно сделать следующие выводы.

1. Приведенным выше указом определена современная система правоохранительных органов Российской Федерации.

2. Законодатель при определении системы правоохранительных органов исходит из признака наличия в правоохранительных органах института государственной правоохранительной службы.

3. Судебная система и органы прокуратуры РФ обособляются законодательством от системы правоохранительных органов.

4. Неоднозначна позиция законодателя касательно отнесения ФСБ к правоохранительным органам.

Таким образом, в настоящее время говорить о том, что система правоохранительных органов полностью законодательно сформирована, преждевременно, в связи с чем необходимо дальнейшее совершенствование действующего законодательства Российской Федерации путем:

- анализа нормативно-правовых актов, содержащих указания на то, какие органы следует или не следует относить к правоохранительным;

- приведения нормативно-правовых актов в соответствие с Указом Президента РФ от 29 июля 2011 года № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах»;

- принятия Федерального закона «О государственной правоохранительной службе в Российской Федерации»;

- принятия указа Президента, который, со ссылкой на Федеральный закон «О государственной правоохранительной службе в Российской Федерации», определял бы перечень правоохранительных органов, не противореча уже принятому Указу Президента РФ от 29 июля 2011 года № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах».

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что сделанные в настоящей статье выводы позволяют лишь в определенной степени предполагать задумки законодательных органов Российского государства, в связи с тем, что какого-либо официального документа, свидетельствующего о направлениях

реформирования системы правоохранительных органов, попросту не существует. Вместе с тем принятие такого нормативно-правового акта (желательно в виде нормативной концепции или стратегии), на наш взгляд, может в значительной степени помочь ускорению процесса формирования более конкретного понимания системы правоохранительных органов и содержания самого термина «правоохранительные органы».

Список литературы

1. **Артемьев А. М.** Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2008. 411 с.
2. **Артемьев А. М.** К вопросу об определении сущности правоохранительной службы и ее структуры // Российский следователь. 2008. № 2. С. 29-32.
3. **Бабаченко С. В.** Конституционно-правовой статус правоохранительных органов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 183 с.
4. **Бакун В. М.** Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 198 с.
5. **Болотин С. В., Сидорова Н. В.** К вопросу о нормативном закреплении понятия и перечня правоохранительных органов // Современные проблемы уголовного права и уголовного процесса: материалы международной научно-практической конференции (г. Красноярск, 26-27 сентября 2002 г.): в 2-х т. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2003. Т. 2. С. 125-131.
6. **Гавриленко А. А.** Система правоохранительных органов: понятие и элементы // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности: мат-лы международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 11 апреля 2009 г.). Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2009. С. 191-196.
7. **Гриб В. Г., Мелехин А. В.** Правоохранительные органы Российской Федерации: курс лекций. М., 2008. 424 с.
8. **Демин И. В.** Правоохранительные органы в механизме обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2008. № 8.
9. **Калинина Н. С.** Правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы Российской Федерации: критерии правоохранительной службы // Российский следователь. 2007. № 10. С. 33-34.
10. **Касумов А. М.** Административно-правовое регулирование правоохранительной службы Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 163 с.
11. **Конституция Российской Федерации:** принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2009. № 4. Ст. 445.
12. **Ноздрачев А. Ф.** Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 24-36.
13. **Нужных И. А.** О системе правоохранительных органов // Российское общество и государство: актуальные проблемы на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции. Владимир, 2009. С. 363-368.
14. **О воинской обязанности и военной службе:** Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 08.12.2011) // СЗРФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
15. **О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах:** Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 04.01.2012) // СЗРФ. 2011. № 31. Ст. 4713.
16. **О прокуратуре Российской Федерации:** Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // СЗРФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
17. **О системе государственной службы Российской Федерации:** Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. от 06.12.2011) // СЗРФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
18. **О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений:** Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // СЗРФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
19. **Петрашко Е. Л.** Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 248 с.
20. **Потапова С. А.** Об основных признаках правоохранительных органов РФ // Труды академии управления МВД России. М., 2008. № 4 (8). С. 89-92.
21. **Правоохранительные органы Российской Федерации:** учебник / под ред. В. П. Божьева. М.: Спарк, 2002. 400 с.
22. **Смирнов А. Е., Кузнецов А. А., Агафонов М. Ю.** Проблемы развития правоохранительной службы в Российской Федерации // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: материалы международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2011. Ч. II. С. 182-185.
23. **Шукин В.** Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6. С. 56-59.
24. <http://www.spravedlivo.ru/news/anews/10411.php> (дата обращения: 15.04.2012).

**NEW STAGE OF DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE APPROACH TO UNDERSTANDING
LAW ENFORCEMENT AGENCIES SYSTEMS IN RUSSIA**

Andrei Vyacheslavovich Petrov

Department of State and Law Theory and History

International Law Institute in Moscow

andreyvpetrov@mail.ru

The author analyzes some of the prevailing in native science approaches to the understanding of law enforcement agencies, considers the process of the legislative consolidation of the term "law enforcement agencies" from the perspective of the key sign of the presence of state law enforcement service institution in law enforcement agencies, as well as studies the significance of the adoption of the RF President's Decree "On the Commission under the President of the Russian Federation on the Issues of Personnel Policy in Law Enforcement Agencies" for the process mentioned above.

Key words and phrases: law enforcement agencies; law enforcement agencies system; reform of law enforcement agencies; state law enforcement service.