

Ю.С. Жариков, И. Попов

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Издание второе,
переработанное и дополненное



Юрий Жариков

**Правоохранительные
органы. Учебное пособие**

«Юриспруденция»

2009

УДК 351/354(075.8)
ББК 67.7

Жариков Ю. С.

Правоохранительные органы. Учебное пособие /
Ю. С. Жариков — «Юриспруденция», 2009

Пособие подготовлено в соответствии с программой учебной дисциплины «Правоохранительные органы» для юридических вузов. Авторами учтены последние изменения в российском и международном законодательствах, регламентирующих организацию и деятельность правоохранительных органов. Предназначено для студентов и преподавателей юридических вузов, а также практических работников правоохранительных органов. Издание второе, переработанное и дополненное.

УДК 351/354(075.8)
ББК 67.7

© Жариков Ю. С., 2009
© Юриспруденция, 2009

Содержание

Предисловие	6
Электронные адреса судебных и правоохранительных органов:	8
Периодические юридические издания:	9
Глава 1. Основные понятия, предмет и система дисциплины	10
1.1. Понятие правоохранительной деятельности государства	10
1.2. Понятие и система правоохранительных органов	15
1.3. Правоохранительные функции	19
1.4. Предмет и система курса «Правоохранительные органы»	22
1.5. Соотношение дисциплины «Правоохранительные органы» с другими правовыми дисциплинами	24
1.6. Основные правовые источники курса и их классификация	26
Глава 2. Судебная система и судебная власть. История и современность	31
2.1. Организация судебной системы в дореволюционной России	31
2.1.1. Судебная реформа 1864 года[60]	31
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Ю. С. Жариков, К. И. Попов

Правоохранительные органы

Учебное пособие

© Ю. С. Жариков, К. И. Попов, 2007, с изменениями 2009

© ИД «Юриспруденция», 2009

Предисловие

Надежное обеспечение защиты прав и законных интересов человека и гражданина – главная задача судебной и правоохранительной систем Российской Федерации.

Учебная дисциплина «Правоохранительные органы» занимает важное место в системе других юридических дисциплин, изучаемых студентами юридических вузов. Значение названной дисциплины определяется тем, что она имеет характер вводного курса, предшествующего изучению таких предметов, как уголовное право, уголовный процесс, административное право, гражданское право и процесс, арбитражный процесс.

Цель данного учебного курса – способствовать профессиональному становлению юриста во всех сферах правоприменения, обеспечить усвоение студентами исходных сведений о судебных и правоохранительных органах России, которые потребуются для познания других дисциплин.

Значительное место отведено изучению теоретических основ судебной власти: ее понятию и правовой природе, основным принципам организации и деятельности судебной власти в России. Особое внимание уделено исследованию российской судебной системы и ее отдельных составляющих, а также правовому статусу судей в Российской Федерации.

Данный курс знакомит студентов с правоохранительными органами, которые созданы и действуют в исполнительной ветви государственной власти: органами обеспечения охраны правопорядка и безопасности, органами предварительного расследования, органами юстиции, а также прокуратурой, которая является независимым государственным органом, осуществляющим от имени Российской Федерации правовой надзор в государстве.

В рамках курса «Правоохранительные органы» студенты знакомятся также с негосударственными организациями, вовлеченными в сферу правоохранительной деятельности и принимающими активное участие в защите прав и законных интересов личности, общества и государства (адвокатурой, нотариатом, частными детективными и охранными структурами, общественными объединениями).

Основные задачи курса: ознакомить студентов с действующей системой судебных и правоохранительных органов, задачами и целями их деятельности; дать исходные сведения о внутреннем построении конкретных правоохранительных органов и судов, принципах их организации и деятельности, основных полномочиях; показать роль и значение каждого правоохранительного органа в решении задач, связанных с правоохраной.

Освоение курса «Правоохранительные органы» имеет определенные особенности. Во-первых, студенту предстоит изучить не один правоохранительный орган и даже не систему органов, а их совокупность, во-вторых, нормативная база данного курса включает в себя широкий круг законодательных и иных правовых актов различных уровней и юридической силы, которые постоянно изменяются и дополняются. Следовательно, изучение данной дисциплины предполагает активную работу с нормативными правовыми актами о правоохранительных органах.

Новейшую информацию и статистические данные можно получить на сайтах указанных органов в Интернете, приведенных ниже.

В качестве дополнительных источников при изучении курса рекомендуем использовать материалы периодической печати. Список основных юридических изданий также приведен. Официальными источниками опубликования нормативных правовых актов являются «Российская газета», Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

В конце пособия приведен список дополнительной литературы для углубленного изучения курса «Правоохранительные органы».

Надеемся, что данное пособие позволит в кратчайшие сроки и наиболее полно изучить организацию и основные направления деятельности судебных и правоохранительных органов Российской Федерации.

Электронные адреса судебных и правоохранительных органов:

Конституционный Суд РФ – www.ks.rfnet.ru
Верховный Суд РФ – www.supcourt.ru
Высший Арбитражный Суд РФ – www.arbitr.ru
Генеральная прокуратура РФ – www.genproc.gov.ru
Министерство юстиции РФ – www.minjust.ru
Министерство внутренних дел РФ – www.mvd.ru
Федеральная служба безопасности – www.fsb.ru
Федеральная служба наркоконтроля – www.gnk.gov.ru
Федеральная таможенная служба – www.customs.ru
Федеральная миграционная служба – www.fmsrf.ru
Европейский суд по правам человека – www.espch.ru
Сервер органов государственной власти РФ – www.gov.ru

Периодические юридические издания:

- **Газеты** – Российская газета, Российские вести, Парламентская газета;
- **Журналы** – Адвокат, Адвокатская практика, Арбитражный и гражданский процесс, Административное право и процесс, Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, Бюллетень Европейского суда по правам человека, Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, Бюллетень нотариальной практики, Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Вестник государственной регистрации, Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, Вопросы ювенальной юстиции, Государственная служба, Государство и право, Журнал российского права, Закон, Закон и право, Законность, Законодательство, Исполнительное право, Международный коммерческий арбитраж, Мировой судья, Наркоконтроль, Нотариальный вестник, Нотариус, Права человека, Право и образование, Прокурорская и следственная практика, Российский адвокат, Российское правосудие, Российский следователь, Российский судья, Российский юридический журнал, Российская юстиция, Таможенное дело, Таможенные ведомости, Таможня, Третейский суд, Уголовное право, Уголовное судопроизводство, Уголовный процесс, Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, Юрист.

Глава 1. Основные понятия, предмет и система дисциплины

1.1. Понятие правоохранительной деятельности государства

Современное государство призвано осуществлять разнообразные функции. В специальной юридической литературе к ним причисляют такие направления его деятельности, которые обеспечивают: нормальное функционирование экономики; удовлетворение социальных потребностей граждан; защиту государственной и общественной безопасности; охрану окружающей среды и пр.

Особое место среди государственных функций занимает охранительная функция, связанная с охраной от нарушений установленного государством определенного правопорядка. По мнению Т. Н. Радько, государственно-правовая охрана общественных отношений необходима всегда, поскольку идея беспреступного общества – мечта отдельных романтиков.

В структуре охранительной функции государства выделим следующие направления (подфункции): охрана конституционного (государственного) строя; охрана прав и свобод человека; охрана собственности; охрана общественного порядка; борьба с преступностью.¹ Для реализации этих подфункций государство создает специализированные органы, наделенные властными полномочиями.

Конечно, перечень указанных направлений деятельности, а соответственно и перечень государственных органов, призванных их осуществлять, не является неизменным. В соответствии с социально-политическими особенностями того или иного периода развития государства он может изменяться как количественно, так и качественно. Однако суть охранительной деятельности от этого не изменится, поскольку она связана с воздействием на лиц, нарушающих правовой режим упорядочения общественных отношений. В этой связи могут меняться лишь принципиальные подходы как к правовому регулированию общественных отношений, так и к правовому воздействию на правонарушителей.

В то же время, несмотря на практически однотипное понимание всеми видными теоретиками права охранительной функции государства,² понятие охранительной деятельности, т. е. формы ее реализации, остается дискуссионным.

Так, по мнению Т. Н. Радько, в охранительной деятельности государства следует различать:

– функциональную охранительную деятельность (правоохранительную, правоприменительную и правотворческую), когда издаются и применяются акты, направленные на охрану общественных отношений;

– объектную охранительную деятельность – непосредственную охрану собственности, общественного порядка, прав и свобод граждан, окружающей среды и т. д.³

Как видим, интересующая нас дефиниция «правоохранительная деятельность» в теории права представлена в виде одного из элементов, фрагмента более широкого понятия

¹ Радько Т. Н. Теория государства и права. Учебник для вузов. М.: Академический Проспект, 2005. С. 202–204.

² Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2003. С. 62; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 27.

³ Радько Т. Н. Указ. раб. С. 202.

«охранительная деятельность», наряду с правоприменительной и правотворческой деятельностью государства.

Представляется, что указанная градация оправданна не в полной мере. Оснований к подобному умозаключению как минимум два. Во-первых, правоохранительная деятельность включает в себя в качестве обязательной составляющей и правоприменительную деятельность, т. к. охрана права невозможна без применения соответствующих охранительных норм права, а также санкций за их нарушение. Во-вторых, правоохранительная деятельность немыслима и без правотворчества, которое следует рассматривать не только в качестве необходимого элемента правоохранительной системы⁴ – правовой основы правоохранительной деятельности, но и в качестве результата ее осуществления. Последняя связана с повышением эффективности правоохранительной деятельности посредством модернизации законодательства с учетом практики противодействия наиболее актуальным в конкретный момент времени видам правонарушений.

Таким образом, применительно к деятельности, связанной с правоохраной, правоприменение следует рассматривать не в качестве самостоятельного вида деятельности, а в качестве способа осуществления правоохранительной деятельности. Правотворчество необходимо рассматривать в качестве средства ее обеспечения.

Подобная точка зрения нашла свое развитие и в прикладных работах по юриспруденции. Так, А. И. Долгова, анализируя основные направления борьбы с преступностью в рамках криминологии, определяет, что борьба осуществляется, в том числе, посредством правоохранительной деятельности.⁵

Правоохранительная деятельность включает в себя применение предусмотренных законом мер к лицам, совершающим преступления, и мер по восстановлению нарушенных преступлением прав и законных интересов жертв этих преступлений, возмещению причиненного вреда (выделено авт.).

По мнению А. И. Долговой, в правоохранительной деятельности выделяются две стороны:

1) действия по выявлению, пресечению, раскрытию преступлений, применению мер уголовной ответственности и наказания к лицам, совершившим преступление, либо замещающих их предусмотренных законом мер (условно здесь можно применять термин «карающая деятельность»);

2) деятельность по восстановлению нарушенных преступлением прав и законных интересов, возмещению ущерба, или правовосстановительная деятельность.⁶

Относительно того, что правоохранительная деятельность проявляется непосредственно в охране права от деяний, связанных с нарушением уголовного законодательства (преступлений), мы полностью солидарны с А. И. Долговой. Однако утверждение о том, что правоохранительная деятельность включает в себя и восстановление нарушенного преступлением права, не может быть признана обоснованной, поскольку является одним из элемен-

⁴ Развернутое определение **правоохранительной системы** дано в монографии А. Г. Братко «Правоохранительная система (вопросы теории). М.: Юридическая литература, 1991. Под ней автор понимает совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий (охранительная функция правовой системы, правоохранительная деятельность, юридические нормы и правоотношения, правоохранительные органы и законность, правовая культура), обеспечивающих защиту общественных отношений от противоправных посягательств (С. 206). В этом отношении мы солидарны с А. Г. Братко. Действительно, правоохранительная система – понятие более широкое, чем понятие системы правоохранительных органов. Она включает в себя помимо государственных структур (совокупности правоохранительных органов) систему юридических норм, которая является правовой основой реализации охранительной функции государства. Она обеспечивает правоохранительную деятельность системой уголовно-правовых запретов и санкций (наказаний) за их нарушение. Запреты реализуются в общих (неперсонифицированных) охранительных отношениях, а санкции – в конкретных (индивидуальных) правоотношениях.

⁵ Криминология. Учебник для вузов / Под ред. А. И. Долговой. М.: Норма, 2001. С. 324.

⁶ Там же. С. 334.

тов деятельности, связанной не с охраной, а с защитой нарушенного права. Именно в рамках данной деятельности и восстанавливается нарушенное право.

В ходе правоохранительной деятельности могут быть лишь созданы предпосылки для этого (организационные – розыск и арест имущества, на которое может быть наложено взыскание; правовые – принятие решения о реабилитации). Другими словами, правоохранительная деятельность лишь обеспечивает защиту, т. е. создает правовые и организационные предпосылки для восстановления нарушенного права, поскольку всегда связана с реализацией ретроспективной уголовной ответственности.

Таким образом, правоохранительная деятельность – это *регламентированная правовыми актами государственная деятельность, осуществляемая с целью охраны прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства от преступных посягательств специально уполномоченными органами посредством применения регламентированных законом юридических мер воздействия*.

Правоохранительную деятельность не следует путать с таким понятием, как «деятельность правоохранительных органов». В этом отношении мы согласны с А. И. Долговой, утверждающей, что «содержание последней шире, т. к. на правоохранительные органы возлагаются и функции, вытекающие из предупреждения преступности, общей организации борьбы с ней».⁷

Так, например, в ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 27.07.2006 г.) «О противодействии терроризму»⁸ обозначены основные направления деятельности (функции) правоохранительных органов по противодействию терроризму. К их числу помимо правоохранительной деятельности, содержанием которой являются выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта, отнесены:

- предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

- минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Анализируя понятие правоохранительной деятельности, следует выделить несколько признаков, являющихся, с одной стороны, фундаментальными для ее содержания, с другой – специфическими, отличающими ее от других видов деятельности, включающих в себя элемент правоприменения.

В связи с тем, что при осуществлении данного вида деятельности могут существенно ограничиваться конституционные права человека и гражданина, ее реализация возлагается исключительно на специально создаваемые государственные органы.

Правоохранительная деятельность непосредственно связана с выявлением и расследованием преступлений, т. е. имеет ярко выраженную антикриминальную направленность. Она реализуется в строго регламентированном законом порядке, с соблюдением определенных законодательными актами процедур.

В юридической литературе существует мнение о том, что применительно к противодействию преступности правоохранительная деятельность осуществляется в многообразных формах деятельности: оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, гражданско-процессуальной, административно-процессуальной и в форме производства по делам об административных правонарушениях.⁹

⁷ Криминология. Учебник для вузов / Под ред. А. И. Долговой. С. 334.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁹ Криминология. Учебник для вузов / Под ред. А. И. Долговой. С. 334.

Подобное расширительное понимание форм правоохранительной деятельности связано с ошибочным включением в нее в качестве основного элемента защитительной функции – возмещения вреда, восстановления прав и законных интересов жертв преступлений.

Наиболее правильно говорить только об оперативно-розыскной, розыскной, уголовно-процессуальной и административной формах правоохранительной деятельности, вернее, об их сочетании в той или иной последовательности. Например, создание следственно-оперативных групп позволяет одновременно проводить оперативно-розыскные мероприятия, направленные на поиск лиц, причастных к совершению преступления, и уголовно-процессуальные действия, связанные с фиксацией в качестве доказательств добытой оперативниками информации об обстоятельствах преступления и лицах, его совершивших.

Условно можно выделить и уголовно-исполнительную форму правоохраны, которая, хотя и характеризуется сочетанием оперативно-розыскной и административной деятельности, но имеет некоторую специфику – при исполнении уголовных наказаний, связанных с лишением или ограничением свободы, допускается снижение конституционной защищенности осужденных. В частности, личный обыск и обыск помещений, где проживают осужденные, производятся без судебных решений. Согласно ч. 7 ст. 82 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (УИК РФ) их порядок определяется не Конституцией РФ, а приказами Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205 (с изм. от 02.03.2006 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»¹⁰ и от 6 октября 2006 г. № 311 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка воспитательных колоний уголовно-исполнительной системы».¹¹

Правоохранительная деятельность осуществляется с помощью применения юридических мер воздействия. Именно возможность применения в ходе рассматриваемой деятельности властных, государственно-правовых мер отличает ее от иных, близких по содержанию, видов деятельности.

Так, например, согласно ст. 5 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487–1 (в ред. от 18.07.2006 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹² в ходе частного сыска допускаются: устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия); наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев); внешний осмотр строений, помещений и других объектов; наблюдение. Частные детективы вправе использовать видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку, технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, а также средства оперативной радио- и телефонной связи. Но они не могут применять к правонарушителям юридические меры воздействия, поскольку к ним относят только меры государственно-правового принуждения и взыскания.

Первые как по видам, так и по порядку применения регламентированы Уголовно-процессуальным кодексом РФ (УПК РФ). Это меры уголовно-процессуального принуждения. Под ними понимают процессуальные средства принудительного характера, применяемые в сфере уголовного судопроизводства уполномоченными на то должностными лицами и органами при наличии оснований и в порядке, установленном законом, в целях успешного расследования и разрешения уголовного дела, а также выполнения иных задач уголовного судопроизводства.

Меры уголовно-процессуального принуждения не одинаковы по своему характеру, но их применение преследует одну цель – обеспечить нормальный ход процессуальной деятельности по уголовному делу, связанный с привлечением лиц, причастных к совершению

¹⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 47.

¹¹ Там же. 2006. № 44.

¹² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

преступления, к уголовной ответственности, а в дальнейшем, в случае признания их виновными и осуждения, – назначение и исполнение наказания. К ним относятся:

- задержание лица по подозрению в совершении преступления;
- меры пресечения. Они применяются, как правило, к обвиняемому, т. е. к лицу, которое официально органами предварительного следствия привлечено к уголовной ответственности, и только в исключительных случаях к подозреваемому, но на срок не более 10 суток. К их числу УПК РФ причисляет: подписку о невыезде и надлежащем поведении; личное поручительство; наблюдение командования воинской части; присмотр за несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым; залог; домашний арест; заключение под стражу);
- иные меры процессуального принуждения: обязательство о явке; привод; временное отстранение от должности; наложение ареста на имущество; денежное взыскание.

Меры юридического принуждения не однородны по своему правовому воздействию на человека, их применение не обязательно связано с официальным признанием лица, подозреваемого в причастности к совершению преступления, подозреваемым или обвиняемым. Отдельные из них, например, обязательство о явке или денежное взыскание, могут быть применены и к иным участникам судопроизводства, в частности, к свидетелям или потерпевшим.

Различна и процедура их применения. Меры принуждения, связанные с ограничением конституционных прав граждан, например, заключение под стражу, залог, временное отстранение от должности или наложение ареста на имущество, применяются исключительно на основании судебного решения, все остальные – по решению следователя (дознателя).

Меры юридического воздействия – это уголовно-правовые средства воздействия на лиц, совершивших преступления или общественно опасные деяния (если лицо в момент его совершения находилось в состоянии невменяемости или не достигло возраста уголовной ответственности). К ним относятся:

- наказания (штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград; обязательные работы; исправительные работы; ограничение по военной службе; ограничение свободы; арест; содержание в дисциплинарной воинской части; лишение свободы на определенный срок; пожизненное лишение свободы; смертная казнь);
- меры воспитательного воздействия для несовершеннолетних (предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложение обязанности загладить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего);
- иные меры уголовно-правового характера (меры медицинского характера и конфискация имущества).

Как видим, юридические меры воздействия очень серьезно затрагивают права и свободы человека. Большинство из них направлено на лишение либо ограничение свободы лиц, совершивших преступления (общественно опасные деяния). Поэтому они применяются исключительно по судебному решению.

1.2. Понятие и система правоохранительных органов

В законодательстве нет специально сформулированного понятия «правоохранительные органы», хотя этот термин употребляется в п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, а также входит в название Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567. Данное понятие неоднократно упоминается в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», его можно также встретить в различных документах ненормативного характера.

Правоохранительные органы составляют определенным образом обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу органов государства, имеющих свои четко определенные задачи, состоящие либо в восстановлении нарушенного права, например, в области гражданских правоотношений, либо в наказании правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно, либо в восстановлении нарушенного права и наказании одновременно, когда возможность восстановить нарушенное право имеется, но правонарушитель заслуживает еще и наказания.

Таким образом, **правоохранительный орган** – это государственный орган, осуществляющий специализированную правоохранительную деятельность в целях защиты прав и свобод граждан¹³, общественных и государственных институтов от противоправных посягательств.

Характерная особенность правоохранительного органа (как и все органы государства, он имеет строго определенную законом компетенцию (сферу деятельности), наделен государственно-властными полномочиями, обладает организационной самостоятельностью) состоит в том, что правоохранительная деятельность в общем объеме его деятельности является доминирующей.

К особенностям деятельности правоохранительных органов относится и то, что они, находясь в системе и выполняя каждый в отдельности обособленные задачи, взаимодействуют друг с другом.

В частности, такая закономерность просматривается во взаимодействии судебных и следственных органов. Суд – самостоятельный орган судебной власти, в то время как органы предварительного следствия – часть определенного правоохранительного органа (органа внутренних дел, прокуратуры, наркоконтроля и др.). Досудебное и судебное производства по уголовным делам по всем основаниям могут рассматриваться как две взаимодействующие системы. Более того, предварительное следствие – это подсистема в системе уголовного судопроизводства.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод о том, что взаимодействие правоохранительных органов, т. е. согласованная по целям и задачам деятельность правоохранительных органов и отдельных их частей, невозможно без **системы правоохранительных органов**. Под ней принято понимать *совокупность взаимосвязанных государственных органов, создаваемых для охраны прав и свобод от противоправных посягательств путем применения соответствующих мер юридического воздействия*. Термин «система правоохранительных органов» употребляется в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. от 10.01.2000 г.).

В этой системе каждый правоохранительный орган наделен специальной, предоставленной только ему компетенцией, хотя на первоначальном этапе деятельности по выявле-

¹³ В данном определении термин «гражданин» употреблен в широком его понимании как человек.

нию (проведение розыскных или оперативно-розыскных мероприятий) и процессуальному закреплению (производство неотложных следственных действий) следов противоправных деяний отдельным органам (например, милиции как полифункциональному органу) предоставлено право широкой компетенции. Существует и альтернативная компетенция (подследственность), в соответствии с которой одно и то же преступление может выявляться и расследоваться разными правоохранительными органами.¹⁴

Однако в настоящее время в законодательстве Российской Федерации система правоохранительных органов не приведена. Статус правоохранительного для каждого из таких органов устанавливается в конкретном акте законодательства, определяющем его функции и полномочия.

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. от 11 ноября 2003 г.), реализующим концепцию Президента РФ о реформировании системы государственной службы в Российской Федерации и являющимся системообразующим для разрабатываемых проектов федеральных законов о различных видах федеральной государственной службы (гражданской, военной и службы в правоохранительных органах), дано определение службы в правоохранительных органах.

Согласно ст. 7 указанного Закона **правоохранительная служба** – 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. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Однако это положение закона вступает в силу лишь после принятия федерального закона о федеральной государственной службе в правоохранительных органах РФ (до настоящего времени не принят).

Вместе с тем сегодня в законодательстве существует единый подход к объему полномочий правоохранительных органов, формированию денежного довольствия (денежного содержания) их должностных лиц, а также социального пакета (установление определенных льгот, гарантий и компенсаций, обязательного государственного личного страхования их должностных лиц и др.).

В правоохранительной деятельности существенную роль играют правоохранительные организации (адвокатура, нотариат, частные охранные и детективные структуры). Они, являясь негосударственными учреждениями, непосредственно не входят в систему правоохранительных органов, но их деятельность либо содействует реализации правоохранительных функций (например, деятельность частных детективов по установлению на договорной основе обстоятельств преступления), либо обеспечивает законность правоохранительной деятельности (например, деятельность адвоката, выступающего по уголовному делу в роли защитника обвиняемого).

Не являются правоохранительными органами и суды. В этом отношении мы солидарны с Е. И. Козловой и О. Е. Кутафиним, которые отмечают, что судебная власть, являясь одной из разновидностей государственной власти, призвана осуществлять не правоохранительную деятельность, а правосудие.¹⁵

¹⁴ Так, в ч. 5 ст. 150 УПК РФ определено, что по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 146, ч. 3 и 4 ст. 158, ч. 2–4 ст. 159, ч. 2–4 ст. 160, ч. 2 и 3 ст. 161, ст. 162, ч. 2 ст. 171, ч. 2 ст. 171.1, ст. 172–174, 174.1, 176, 183, 185, 187, 188, 190, ч. 2 ст. 191, ст. 192, 193, 195–197, 201, 202, 204, 206, 208–210, ч. 2 и 3 ст. 222, ч. 2–4 ст. 226, ч. 2 ст. 228, ст. 228.1, 272–274, 282.1, 282.2, 308, 310, ч. 2 ст. 327 и ч. 2 ст. 327.1 УК РФ, предварительное следствие может производиться также следователями органа, выявившего эти преступления.

¹⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 242.

Действительно, до недавнего времени в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР (не действует с 1 июля 2002 г.) суды при рассмотрении уголовных дел были обязаны при установлении признаков состава преступления в каком-либо деянии возбудить уголовное дело и направить его для расследования прокурору, который решал вопрос о подследственности. Кроме того, на суд возлагалась обязанность по организации розыска подсудимых, скрывающихся от суда. Эти и ряд других полномочий судов делали возможным отнесение этих государственных органов к правоохранительным структурам. Однако действующий УПК РФ не наделил суды подобными полномочиями. В настоящее время суды выполняют исключительно функции судебной власти, связанные с обеспечением законности правоохранительной деятельности и осуществлением правосудия по уголовным делам.

Характерной особенностью правоохранительной деятельности является ее принадлежность к юрисдикции органов исполнительной власти.

Исключением из данного правила является прокуратура.¹⁶ Она не относится ни к одному из обозначенных в ст. 10 Конституции РФ ветвей государственной власти, а составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (ст. 129 Конституции РФ).

Основной функциональной особенностью прокуратуры является осуществление ее органами надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом государственные меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; за исполнением законов судебными приставами.

К иным направлениям деятельности прокуратуры законодатель отнес участие прокуроров в рассмотрении дел судами, прежде всего уголовных, где прокурор выступает в роли государственного обвинителя, обеспечивая состязательность сторон. Прокуратура осуществляет и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, выполняет иные, предусмотренные законодательством, функции (см. гл. 5 настоящей работы).

Названные и другие виды деятельности прокуратуры однозначно свидетельствуют о том, что прокуратура является правоохранительным органом и входит в их систему, несмотря на то, что положения о ней содержатся в гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть».

Однако, в отличие от судебных органов, прокуратура, как и другие правоохранительные органы, вправе по собственной инициативе проводить мероприятия по выявлению противоправных деяний и принимать меры по привлечению к ответственности лиц, виновных в их совершении.

Таким образом, к **правоохранительным органам** следует отнести: прокуратуру, Министерство внутренних дел РФ (МВД России), Федеральную службу безопасности РФ (ФСБ России), Федеральную таможенную службу (ФТС России), Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), а также Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН России) и Федеральную службу судебных приставов (ФССП) Министерства юстиции РФ.

В то же время деятельность этих органов в современном демократическом государстве невозможна без суда и негосударственных организаций обеспечения правоохраны (адвокатуры, юрисконсультуры (юридических фирм и юрисконсультов, осуществляющих свою дея-

¹⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. раб. С. 158.

тельность в экономической сфере), нотариата, третейских судов, частных охранных и детективных структур).

При этом «собственно правоохранительными» среди них являются только органы прокуратуры, внутренних дел (милиция и органы предварительного следствия) и министерства юстиции (служба судебных приставов и органы уголовно-исполнительной системы). Часть из них являются специальными службами, призванными защищать непосредственно государственные интересы (политические, экономические и др.). Это правоохранительные органы «узкой (специальной) компетенции». Правоохранительная функция в их деятельности является второстепенной. К их числу можно отнести органы безопасности и органы наркоконтроля (например, в деятельности органов ФСБ России основной является контрразведывательная функция, а органы ФСКН России призваны контролировать прежде всего легальный оборот наркотиков).

В системе правоохранительных органов можно выделить и контролирующие органы с элементами правоохранительной деятельности – таможенные органы. Их деятельность является фискальной и связана с обеспечением экономической безопасности государства (взимание таможенных платежей за пересечение товарами и транспортными средствами таможенной границы). Правоохранительная функция в таможенных органах выполняется лишь узким кругом специальных подразделений, входящих в так называемый «правоохранительный блок».

Отличие «собственно правоохранительных органов» от специальных служб и контролирующих органов состоит в целях их деятельности. Если для первых защита прав и свобод граждан от противоправных посягательств является основным, непосредственным видом деятельности, то для органов второй и третьей групп она носит опосредованный (производный) или второстепенный характер. Однако с правоохранительными органами их объединяет наличие сходных подразделений и способ деятельности. Они все являются органами предварительного расследования, имеют в своем составе оперативные подразделения. Выявление противоправных деяний (преступлений и правонарушений) осуществляется ими с помощью производства оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных (следственных) действий.

1.3. Правоохранительные функции

Правоохранительная деятельность многопланова, она и включает в себя выполнение различных функций. Эти направления отражают общую концепцию правоохранительной деятельности и позволяют достичь ее исходных целей – защиты прав и законных интересов личности, общества, государства от противоправных посягательств. Разносторонний характер правоохранительной деятельности, особенности содержания и формы ее составных частей, предопределили следующие правоохранительные функции:

- конституционный контроль;
- правосудие, судебный контроль и судебный надзор;
- прокурорский надзор;
- выявление и расследование преступлений;
- организационное обеспечение деятельности судов;
- исполнение судебных решений (приговоров) и решений правоохранительных органов;
- оказание юридической помощи и защита по уголовным делам.

Указанные виды правоохранительных функций направлены на решение конкретных специфических задач, а именно: выявление и устранение нарушений конституционных и уставных предписаний; справедливое рассмотрение и разрешение судебных дел, а также устранение нарушений закона, связанных с деятельностью органов и должностных лиц; выявление и устранение нарушений закона с помощью средств прокурорского реагирования; создание условий для независимого осуществления полномочий судебной властью и исполнение судебных решений; выявление и установление обстоятельств преступлений и правонарушений и лиц, причастных к их совершению; предоставление квалифицированной юридической помощи.

Для их выполнения создаются конкретные государственные правоохранительные органы. Все названные правоохранительные функции тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Таким образом, под **правоохранительными функциями** следует понимать *основные направления деятельности правоохранительного или иного государственного органа¹⁷, а также негосударственной правоохранительной организации¹⁸, нацеленные на защиту прав и законных интересов общества, личности и государства от общественно опасных, противоправных посягательств.*

В теории правоохранительной деятельности высказываются предложения о том, чтобы дополнить традиционный перечень правоохранительных функций новыми направлениями деятельности правоохранительных органов, в частности, рассматривать в качестве правоохранительной деятельности охрану (физическую и техническую). Главным аргументом в этом случае выступают непосредственные объекты охраны – жизнь, здоровье, неприкосновенность личности, жилища, тайна частной жизни и некоторые другие права и свободы человека. Кроме того, опосредованно путем охраны обеспечиваются свобода предпринимательской деятельности, добросовестная конкуренция, право на труд и т. п.

Охрана отличается от других правоохранительных функций по способам, формам и субъектам ее осуществления.

Подтверждением указанной позиции служит повышенное внимание к данному виду деятельности в настоящее время на государственном уровне. Постановлением Правитель-

¹⁷ Прежде всего это положение относится к судам и их деятельности по рассмотрению и разрешению уголовных дел.

¹⁸ В этом качестве выступают адвокатура, нотариат, частные охранные и детективные структуры.

ства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации»¹⁹ в целях оптимизации структуры вневедомственной охраны при органах внутренних дел и обеспечения надежной охраны имущества физических и юридических лиц создано федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана», подведомственное Министерству внутренних дел РФ, на базе военизированных и сторожевых подразделений вневедомственной охраны и подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел, осуществляющих функции по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны.

Руководство данной деятельностью осуществляется Департаментом государственной защиты имущества и Центром оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны МВД России.

Авторы настоящего пособия придерживаются иной точки зрения. Несмотря на то, что, действительно, деятельность охраны, прежде всего милицейской (вневедомственной), имеет некоторые особенности, но связаны они не со спецификой правоохраны как таковой в ее теоретическом понимании, а с особенностями средств, приемов и методов защиты жизни, здоровья охраняемых субъектов и собственности от противоправных посягательств. Правоохрана в рассматриваемом случае осуществляется в форме либо административной деятельности (при выявлении преступлений), либо процессуальной (при производстве неотложных следственных действий). Подобные формы правоохранительной деятельности свойственны и другим подразделениям органов внутренних дел (например, дорожно-патрульной или патрульно-постовой службам).

Указанные аспекты правоохранительной деятельности не занимают в служебной деятельности вневедомственной и любой другой охраны (даже в деятельности Федеральной службы охраны) доминирующего положения.

Согласно ст. 3 Указа Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (в ред. от 05.04.2006 г.) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»²⁰ основными задачами ФСО России являются:

- 1) обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- 2) прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;
- 3) предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;
- 4) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда;
- 5) защита охраняемых объектов;
- 6) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- 7) организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;
- 8) участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;
- 9) осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;

¹⁹ СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 648.

²⁰ СР РФ. 2004. № 32. Ст. 3314.

10) информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

11) обеспечение собственной безопасности.

Как видим, из 11 задач ФСО России к правоохранительным можно отнести лишь пункты 3 и 4, да и то по смыслу их редакции они являются скорее вспомогательными, чем основными.

1.4. Предмет и система курса «Правоохранительные органы»

Учебная дисциплина «Правоохранительные органы» изучается студентами юридических вузов и факультетов на первом или втором курсах и призвана сформировать у будущих юристов целостное представление о механизме реализации охранительной функции государства.

Ее освоение предшествует изучению таких базовых курсов, как уголовное право, уголовно-процессуальное право (уголовный процесс), уголовно-исполнительное право, административное право, таможенное право, криминология, криминалистика, прокурорский надзор, нотариат, адвокатура, в рамках которых студенты более подробно ознакомятся с конкретными видами правоохранительной деятельности и изучат их сущность.

Предмет курса «Правоохранительные органы» включает в себя наиболее общие сведения о правовой основе организации и деятельности, целях и задачах, компетенции и правовом положении (правах и обязанностях) отдельных государственных органов, осуществляющих охранительную функцию.

К числу таких сведений, в частности, относится информация о понятии, формах и конкретных видах правоохранительной деятельности, о построении соответствующих органов, судов и правоохранительных организаций, их структуре (взаимосвязи и соподчиненности их подразделений), составе, об их основных правоохранительных функциях.

Сюда вошли сведения о специализированных органах, выполняющих правоохранительную деятельность: органы внутренних дел (МВД России), государственной безопасности ФСБ России), наркоконтроля (ФСКН России), Федеральной службы исполнения наказания и Федеральной службы судебных приставов Минюста России.

Традиционно в системе дисциплины рассматриваются и органы прокуратуры, несмотря на особый статус в системе правоохранительных органов, который приобрела прокуратура после исключения из ее полномочий прав по возбуждению уголовных дел, проведению предварительного следствия и превентивному надзору за следственными органами. Представляется, что в настоящее время прокуратуру следует отнести к органам, обеспечивающим законность правоохранительной деятельности средствами прокурорского надзора, наряду с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

В рамках данной дисциплины также рассматриваются вопросы, связанные с организацией судебной власти в Российской Федерации, раскрываются понятия правосудия и принципов судопроизводства, излагаются сведения о построении судебной системы, организации и полномочиях Конституционного Суда РФ, системы судов общей юрисдикции и системы арбитражных судов, а также мировой и конституционной юстиции субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что данный вид деятельности не является правоохранительным, он, несомненно, призван решать охранительные задачи, правда, посредством отправления правосудия по уголовным делам и осуществления судебного контроля за законностью деятельности правоохранительных органов.

Система дисциплины содержит сведения и об организационном обеспечении деятельности судов, включая темы, посвященные статусу судей в Российской Федерации, органам судейского сообщества и Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

Включены в предмет дисциплины «Правоохранительные органы» сведения и о некоторых негосударственных структурах, призванных содействовать правоохранительной деятельности (так называемых правоохранительных организациях). Традиционно среди них

рассматриваются третейские суды, нотариат, адвокатура, частные охранные и детективные структуры.

С учетом этого дисциплину **«Правоохранительные органы»** можно определить как дисциплину, в рамках которой изучаются наиболее общие сведения об организации, функциях, задачах, компетенции и правовом положении правоохранительных органов, судов и негосударственных правоохранительных организаций, которые связаны с обеспечением безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств.

1.5. Соотношение дисциплины «Правоохранительные органы» с другими правовыми дисциплинами

Связь дисциплины «Правоохранительные органы» с другими юридическими дисциплинами имеет два аспекта. Первый – общеправовой. В его рамках обозначается связь данного курса с такими дисциплинами, которые создают правовую основу организации и деятельности всех правоохранительных органов: конституционное право, уголовно-процессуальное право (уголовный процесс), административное право, уголовно-исполнительное право и теория оперативно-розыскной деятельности.

Второй аспект соотношения рассматриваемого курса с правовыми дисциплинами можно обозначить как прикладной. Его содержанием является взаимодействие курса «Правоохранительные органы» с такими дисциплинами, в рамках которых рассматриваются уже не общие (формальные) положения о деятельности интересующих нас органов, а конкретные приемы и методы правоохранительной деятельности: прокурорский надзор, криминалистика, адвокатура, нотариат (основы нотариальной деятельности) и другие дисциплины специализации.

В рамках первого аспекта необходимо отметить наиболее тесную связь курса «Правоохранительные органы» с конституционным правом, который является базовым для правоохранительной деятельности.²¹ Именно в Конституции РФ установлены положения, определяющие сущность конституционного контроля, судопроизводства, прокурорского надзора, процессуальной и оперативно-розыскной деятельности.

В конституционном праве формулируются также цели и задачи правоохранительной деятельности, определяются основные полномочия ее субъектов (государственных органов и их должностных лиц, обладающих властными полномочиями по применению юридических мер воздействия, а также правонарушителей, т. е. лиц, совершивших противоправные, общественно опасные деяния).

Курс «Правоохранительные органы» связан и с административным правом. Эта связь состоит в том, что именно в рамках административного права изучаются организация и деятельность органов государственного управления, к числу которых принадлежат и правоохранительные органы, разрабатываются критерии законности и ответственности в государственном управлении, содержание, процедуры и пределы административного контроля, изучаются проблемы повышения результативности и эффективности работы государственных органов власти и управления.²²

Кроме того, правоохранительные органы применяют административно-правовые нормы материального и процедурного характера как при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, так и при осуществлении борьбы с преступностью.

В теснейшей связи с рассматриваемой дисциплиной находится уголовно-процессуальное право. Именно нормы уголовного процесса регламентируют порядок производства предварительного следствия и дознания, сферу прокурорского надзора, судебного и ведомственного процессуального контроля, а также порядок отправления правосудия по уголовным делам. Цель подобной правовой регламентации – обеспечение реализации прав и свобод субъектов правоохранительной деятельности в уголовном судопроизводстве.

В рамках второго из обозначенных аспектов следует отметить непосредственную связь настоящей дисциплины с прокурорским надзором. Так, если в курсе «Правоохранительные

²¹ См., например: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрист, 2004.

²² См.: Глазунова Н. И. Государственное управление. Учебник для вузов. М.: Муниципальный мир, 2004.

органы» рассматриваются правовые основы организации органов прокуратуры и основные направления ее деятельности, то в курсе «Прокурорский надзор» основной акцент делается уже на формах и методах осуществления прокурорского надзора, в том числе за законностью деятельности правоохранительных органов и их должностных лиц.

Просматривается соотношение данного курса и с дисциплиной «Адвокатура». В этой плоскости, как и в предыдущем случае, правоохранительным органам отводится роль вспомогательной дисциплины, рассматривающей правовые основы организации адвокатуры и правовые формы осуществления адвокатской деятельности. Непосредственно в дисциплине «Адвокатура» основной акцент сделан на изучение правовых и профессиональных основ деятельности адвоката.

Подобная взаимосвязь прослеживается и при изучении курсов «Уголовно-исполнительное право» и «Таможенное право», поскольку в рамках дисциплины «Правоохранительные органы» рассматриваются организация и правоохранительные аспекты деятельности ФТС России и ФСИН России.

В некоторых высших учебных заведениях преподаются такие дисциплины специализации, как «Правовые основы нотариальной деятельности» и «Судебная власть в Российской Федерации». В подобных случаях соотношение обозначенных курсов с дисциплиной «Правоохранительные органы» аналогична связи с дисциплинами «Прокурорский надзор» и «Адвокатура» – рассматриваемая дисциплина выполняет роль базового предмета, в рамках которого изучаются правовые основы организации и компетенции нотариата и судебной системы, а в дальнейшем студенты более подробно будут изучать проблемы нотариальной деятельности и судопроизводства по различным судебным делам.

На дисциплину «Правоохранительные органы» оказывают влияние такие юридические учебные курсы, как «Теория государства и права» и «История государства и права», поскольку многие вопросы организации и деятельности судебных органов, органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел, учреждений адвокатуры требуют общетеоретического и исторического анализа.

1.6. Основные правовые источники курса и их классификация

Применительно к правовому регулированию организации правоохранительных органов и правоохранительной деятельности можно говорить о наличии определенной системы нормативных правовых актов (законодательства). По своему содержанию они регулируют различные виды общественных отношений и включают в себя нормы различных отраслей права.

Систему законодательства о правоохранительных органах можно классифицировать как по горизонтали, выделяя отраслевую и межотраслевую специфику правового регулирования, а также по вертикали – определяя ее иерархическую организацию.

Горизонтальная система законодательства обусловлена предметом правового регулирования, а также спецификой регулируемых отношений.

Применительно к деятельности правоохранительных органов следует выделить такую совокупность правовых норм, которая складывается на базе тех или иных компонентов (подотраслей, юридических институтов), больших по объему отраслей права с добавлением ряда норм близкого содержания, взятых из других отраслей права. На этой базе в настоящее время разрабатываются основы российского полицейского права.²³

В рассматриваемой плоскости совокупность правовых актов о правоохранительных органах подразделяют на следующие группы:

- общего характера (Конституция РФ, Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446–1 (в ред. от 02.03.2007 г.) «О безопасности»²⁴);

- о судебной власти, правосудии и судебной системе (Федеральные конституционные законы: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2007 г.);²⁵ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2005 г.);²⁶ от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (с изм. на 12.07.2006 г.);²⁷ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (в ред. от 04.12.2006 г.), Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 02.03.2007 г.);²⁸ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 02.03.2007 г.)²⁹ и др.);

- об организационном обеспечении деятельности судов (Федеральные законы: от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 02.03.2007 г.);³⁰ от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 03.03.2007 г.);³¹ от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (с изм. на 02.02.2006 г.);³² Указ Президента РФ от 13 октября

²³ См.: *Мушкет И. И., Хохлов Е. Б.* Полицейское право России: проблемы теории / Под ред. В. П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет», 2001.

²⁴ Российская газета. № 103 от 6 мая 1992 г.

²⁵ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁶ Там же. 1997. № 1. Ст. 1.

²⁷ Там же. 1995. № 18. Ст. 1589.

²⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

²⁹ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

³⁰ Там же. 1998. № 2. Ст. 223.

³¹ Там же. 1997. № 30. Ст. 3590.

³² Там же. 2002. № 11. Ст. 1022.

2004 г. № 1313 (в ред. от 08.09.2006 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации) и др.);

– о прокурорском надзоре и органах прокуратуры (Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации»³³);

– об органах выявления и расследования преступлений (Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026–1 (в ред. от 02.03.2007 г.) «О милиции»,³⁴ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 24.07.2007 г.) «О Федеральной службе безопасности»;³⁵ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ³⁶ и др.);

– об организации выявления и расследования преступлений (Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 24.07.2007 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности»³⁷ и др.);

– об органах, исполняющих судебные решения (в том числе Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ³⁸ и Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473–1 (в ред. от 19.06.2007 г.) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³⁹);

– о юридической помощи по уголовным делам и ее организации (Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487–1 (в ред. от 18.07.2006 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»,⁴⁰ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (в ред. от 20.12.2004 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴¹ и др.).

В основе иерархической системы законодательства о правоохранительных органах лежит разделение нормативных актов в зависимости от их юридической силы и органов государственной власти, их принявших.⁴²

На этом основании нормативные акты, регулирующие деятельность судебной власти, прокуратуры, органов внутренних дел, других правоохранительных органов, подразделяются на уровни.

Высший уровень в иерархии нормативных актов, регулирующих правоохранительную деятельность, занимает Конституция РФ.

Так, в соответствии с п. «в», «г», «о» ст. 71; п. «е» ст. 83; п. «ж», «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесены: установление системы федеральных органов судебной власти и их формирование; прокуратура, а также организация федеральных органов исполнительной власти, включая правоохранительные органы – МВД России, ФСБ России, ФТС России, Минюст России, ФСКН России.

Конституция РФ в п. «б», «л» ч. 1 ст. 72 определяет задачи правоохранительной деятельности: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Причем данные задачи, а также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

³³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

³⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

³⁵ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

³⁶ Там же. 2003. № 22. Ст. 2066.

³⁷ Там же. 1995. № 33. Ст. 3349.

³⁸ Там же. 1997. № 2. Ст. 198.

³⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

⁴⁰ Там же. 1992. № 17. Ст. 888.

⁴¹ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁴² Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. С. 111–112.

Второй уровень занимают федеральные законы. Так, например, порядок осуществления процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания, а также их взаимоотношения с судом, прокуратурой и адвокатурой определен в Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

Третий уровень занимают нормативные указы Президента РФ. Подобные правовые акты имеют весьма важное значение для организации правоохранительных органов, поскольку все они непосредственно подчиняются Президенту РФ, который своими указами регулирует:

- организацию отдельных правоохранительных органов (их обособленных подразделений) и их компетенцию (см. Указы Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (в ред. от 07.05.2007 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;⁴³ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 23.04.2007 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»);⁴⁴ от 28 июля 2004 г. № 976 (в ред. от 31.08.2006 г.) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»⁴⁵ и др.;

- материально-техническое обеспечение правоохранительных органов и денежное довольствие их сотрудников (Указ Президента РФ от 30 июня 2002 г. № 672 (в ред. от 31.08.2005 г.) «О денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации»⁴⁶).

Следующий уровень нормативных актов о правоохранительных органах составляют постановления Правительства РФ.

Среди них можно выделить нормативные акты, регулирующие организацию отдельных структурных подразделений правоохранительных органов (постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 (в ред. от 04.08.2005 г.) «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации»⁴⁷), а также акты, определяющие порядок их деятельности (постановление Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1079 (в ред. от 02.08.2007 г.) «О мерах по упорядочению деятельности, связанной с осуществлением контроля транспортных средств на автомобильных дорогах»⁴⁸).

Правительство РФ регулирует и общие вопросы материально-технического обеспечения и денежного довольствия сотрудников отдельных служб и подразделений правоохранительных органов (постановление Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 789 «О форме одежды, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы»;⁴⁹ постановление

⁴³ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

⁴⁴ Там же. № 25. Ст. 2897.

⁴⁵ Там же. № 31. Ст. 3234.

⁴⁶ СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2677.

⁴⁷ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 507.

⁴⁸ СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4646.

⁴⁹ Там же. 2007. № 1 (ч. 2). Ст. 251.

Правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 438 «Об условиях оплаты труда работников подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации»⁵⁰).

Значимую ступень в иерархии нормативных актов о правоохранительных органах и правоохранительной деятельности занимают ведомственные нормативные предписания. Они издаются по линии Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, МВД России и других правоохранительных органов. Эти акты носят разные названия: приказы, инструкции, правила, положения и т. п., но имеют одно предназначение – обеспечить организационную сторону правоохранительной деятельности.

Так, например, приказ Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста России № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»);⁵¹ приказ МВД РФ от 22 ноября 2005 г. № 950 (в ред. от 15.05.2007 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел».⁵² Данные Правила разработаны в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁵³ и регламентируют внутренний распорядок в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел.

Еще один *уровень* нормативного регулирования создает региональное законодательство о правоохранительных органах. Его значение в данной сфере правового регулирования невелико. В большей степени законами субъектов Российской Федерации регулируется организация мировой юстиции, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и милиции.

В частности, согласно ст. 53 Закона г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 15.02.2006 г.) «Устав города Москвы»⁵⁴ охрана общественного порядка и обеспечение личной безопасности граждан, охрана собственности во всех ее формах на территории города осуществляются органами внутренних дел, организация и порядок деятельности которых определяются федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами г. Москвы.

Мэр Москвы в соответствии с законодательством вправе создавать в г. Москве подразделения и службы милиции общественной безопасности. Состав, задачи, функции подразделений милиции общественной безопасности, а равно условия прохождения службы в них определяются правовыми актами г. Москвы, принятыми в соответствии с законодательством.

Органы государственной власти г. Москвы оказывают содействие деятельности правоохранительных органов. Однако подобное содействие не подменяет, а дополняет федеральное законодательство, нормирует порядок взаимодействия правоохранительных структур с государственными учреждениями субъектов Федерации, муниципальными органами власти и общественными объединениями. В частности, Закон г. Москвы от 28 февраля 2007 г. № 6 «О профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психо-

⁵⁰ Там же. 2004. № 35. Ст. 3643.

⁵¹ БНА ФОИВ. 2006. № 5.

⁵² Там же. 2005. № 51.

⁵³ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

⁵⁴ Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

тропных веществ в городе Москве»⁵⁵ регулирует отношения в сфере профилактики наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ, а также их аналогов, в том числе в сфере антинаркотической пропаганды, антинаркотического обучения и воспитания граждан, выявления, лечения и реабилитации больных наркоманией в г. Москве.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Однако реализуются они исключительно через внутреннее законодательство.

Например, Конвенция ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (Вена, 20 декабря 1988 г.)⁵⁶ приобрела статус нормативного акта на территории нашей страны только после ее ратификации постановлением Верховного Совета СССР от 9 октября 1990 г. № 1711-1 «О ратификации Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ».⁵⁷

Важное значение для правоохранительной деятельности (в особенности для процессуальной ее формы) имеют решения высших судебных органов, среди которых прежде всего необходимо назвать постановления Конституционного Суда РФ. Несмотря на то, что этот суд не наделен правом издавать нормативные акты, обязательные к исполнению правоохранительными органами, принимаемые им решения могут повлечь приостановление действия акта, используемого в правоохранительной деятельности, если он противоречит Конституции РФ. Результатом подобного решения Конституционного Суда РФ может быть и отмена или изменение решения соответствующего правоохранительного органа, в том случае, если оно было принято до принятия постановления Суда.

Приведем пример. Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. № 11-П п. «б» ч. 1 ст. 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью»,⁵⁸ в соответствии с которым Министерству внутренних дел предоставлено право задержания лиц, причастных к деятельности организованных преступных групп, было признано не соответствующим Конституции РФ, и не подлежащим применению.

У Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ несколько иная функция. Они на основе обобщения и анализа судебной практики по конкретным делам, по которым встречаются трудности правоприменения, дают указания по наиболее правильному и рациональному применению данных норм закона. Это делают Пленумы указанных Судов в своих постановлениях. Эти разъяснения не являются источниками права, однако, разъясняя те или иные правовые положения, высшие судебные органы обеспечивают единообразное применение закона не только судами, но и правоохранительными органами.

Так, для обеспечения защиты граждан от преступных посягательств, а также в связи с вопросами, возникшими в судебной практике по делам об изнасиловании и о совершении насильственных действий сексуального характера Пленум Верховного Суда РФ дал необходимые разъяснения в постановлении от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации».⁵⁹

⁵⁵ Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 4. Ст. 34.

⁵⁶ Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133–157.

⁵⁷ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 842.

⁵⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

⁵⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 8.

Глава 2. Судебная система и судебная власть. История и современность

2.1. Организация судебной системы в дореволюционной России

2.1.1. Судебная реформа 1864 года⁶⁰

Судебная реформа 1864 года была составной частью так называемых «реформ 60-х годов», означавших переход России от феодальной монархии к буржуазной. Она отменила судебную власть помещиков над крестьянами и особые суды для каждого сословия, провозгласила отделение суда от органов законодательной и административной власти, независимость и несменяемость судей.

Судебная реформа была проведена изданием 20 ноября 1864 г. «Судебных уставов». Они состояли из четырех законов: «Учреждение судебных установлений», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав гражданского судопроизводства» и «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями».

В соответствии с ними судебная система распадалась на две ветви – на суды мировые (мировые установления) и суды общие (судебно-административные установления).⁶¹

Мировая юстиция состояла из:

участковых мировых судей, получавших за свой труд вознаграждение;

мирового съезда;

почетных мировых судей, труд которых не оплачивался.

Если участковые мировые судьи действовали в пределах своего судебного участка, то почетные мировые судьи не имели своего определенного участка и разбирали дела только в тех случаях, когда сами тяжущиеся обращались лично к ним с соответствующей просьбой. Но почетные мировые судьи входили в состав мировых съездов, являвшихся второй инстанцией для дел, рассмотренных участковыми мировыми судьями. Они могли принимать участие в работе окружных судов при рассмотрении гражданских и уголовных дел, если по каким-либо причинам один из членов окружного суда отсутствовал.

Мировой судья единолично разбирал подсудные ему дела, как гражданские, так и уголовные. Подсудность гражданских дел определялась ценой иска (первоначально до 500 руб., позже до 1500 руб.). Дела по спорам о недвижимом имуществе из нее исключались независимо от цены иска. По уголовным делам мировые судьи применяли специальный «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», согласно которому наказаниями могли быть замечание, выговор, денежные взыскания не свыше 300 руб., арест не свыше трех месяцев и тюремное заключение на срок не свыше одного года. Мировому судье были подсудны дела о проступках против общественного порядка, о личных оскорблениях и побоях, о мошенничествах и кражах на сумму не свыше 300 руб. Однако если обвиняемый принадлежал к привилегированным классам (дворянству и духовенству), то дела об имущественных пре-

⁶⁰ Об организации судебной системы в дореформенной России см.: Линовский В. А. Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. М.: ЛексЭст, 2001; Чельцов-Бебутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. СПб., 1995.

⁶¹ См.: Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. В 2-х т. Т. 1. СПб.: Альфа, 1996. С. 307.

ступлениях независимо от суммы ущерба были подсудны окружному суду с участием присяжных заседателей.

В системе мировых учреждений, как уже было указано, судом второй инстанции являлся съезд мировых судей, состоящий из всех участковых и почетных мировых судей данного уезда или столичного города.

В системе общих судебных учреждений судами первой и второй инстанций были соответственно окружные суды и судебные палаты. Однако взаимоотношения этих судов и функции каждого из них были сложнее, чем в системе мировых судов. Каждый окружной суд учреждался для рассмотрения гражданских и уголовных дел, превышающих подсудность мирового судьи, и действовал на территории нескольких уездов. Но если все гражданские дела, подсудные окружному суду, рассматривались в одном и том же порядке, в составе трех постоянных членов суда («коронных судей»), то при разбирательстве уголовных дел окружной суд действовал в двух различных формах. Эти различия прежде всего относились к составу суда, но затрагивали также порядок судопроизводства.

Дела о преступлениях меньшей тяжести, не влекущих применения лишения свободы с поражением в правах («каторжные работы» и «исправительные арестантские отделения»), были подсудны коронному составу суда из трех его членов.

Дела о тяжких преступлениях разбирались окружным судом с участием присяжных заседателей.

Суд присяжных был построен по образцу французского суда ассизов. Коронный состав его складывался из трех членов суда, один из которых председательствовал в заседании.⁶² Скамья присяжных заседателей состояла из 12 очередных присяжных и двух запасных, которые могли заменить выбывших ввиду болезни очередных присяжных.

Ни одно из заседаний окружного суда (как судебных, так и распорядительных) не могло состояться без участия прокурора.

На приговоры окружного суда без присяжных можно было приносить апелляционные жалобы и протесты в судебную палату.

Приговоры, вынесенные окружным судом на основании решения вопроса о виновности (вердикта) присяжных заседателей, не подлежали пересмотру по существу в апелляционном порядке. Эти приговоры могли быть обжалованы и опротестованы в Сенат лишь в кассационном порядке.

Судебные палаты охватывали своей деятельностью несколько губерний и являлись еще более сложным учреждением, чем окружные суды. Как уже было отмечено, судебная палата была судом второй инстанции для рассмотрения в апелляционном порядке жалоб и протестов на все решения окружных судов по гражданским делам и на приговоры, вынесенные окружным судом без участия присяжных заседателей.

Судебная палата делилась на гражданские и уголовные департаменты в составе председателя и нескольких членов. Один из председателей департамента имел звание старшего председателя и кроме руководства своим департаментом осуществлял ряд функций судебного управления и дисциплинарного надзора, возглавляя общее собрание департаментов.

При уголовном департаменте судебной палаты действовала камера предания суду по делам, подсудным суду присяжных. Она представляла собой закрытое распорядительное заседание в составе всех членов департамента, являвшихся докладчиками по делам, которые прокурор палаты вносил с утвержденным им обвинительным актом.

⁶² Закон 1885 г. установил, что кроме председателя окружного суда и его товарищей (заместителей), возглавлявших отделения суда, руководить судебными заседаниями с участием присяжных могли только те из членов суда, которые были для этого назначены старшим председателем судебной палаты.

Но по политическим преступлениям судебная палата выступала и в качестве суда первой инстанции. В этом случае дело по существу рассматривалось «особым присутствием судебной палаты с участием сословных представителей». Особое присутствие состояло из председателя департамента судебной палаты, трех членов департамента и трех представителей от основных сословий Российской империи.

Третьей, кассационной инстанцией, в то же время объединяющей и направляющей всю деятельность судебных учреждений «по правильному и единообразному применению законов», стали после судебной реформы 1864 г. кассационные департаменты Сената. Они рассматривали кассационные жалобы сторон на постановленные в апелляционном порядке окончательные решения и приговоры съезда мировых судей и судебной палаты, а также кассационные жалобы и протесты на не подлежавшие апелляционному обжалованию приговоры окружных судов с участием присяжных заседателей и судебных палат с участием сословных представителей.

Как кассационный суд Сенат, «не решая дел по существу, в общем порядке судопроизводства, наблюдает за охранением точной силы закона и за единообразным его исполнением всеми судебными установлениями империи».

Однако функции Сената не исчерпывались рассмотрением дел в кассационном порядке. По закону 1877 г. было образовано соединенное присутствие Сената в составе назначаемых государем 6 сенаторов – по два от обоих кассационных и первого департамента. Соединенное присутствие осуществляло надзор за судебными местами и предание суду должностных лиц судебного ведомства.

Кроме того, по закону 1872 г. уголовный кассационный департамент Сената мог быть судом первой инстанции по делам о должностных преступлениях высших должностных лиц. В зависимости от важности дела оно разрешалось с участием или без участия сословных представителей. Во втором случае приговоры могли быть обжалованы в апелляционном порядке в общее собрание кассационных департаментов.

По законам 1872 и 1878 гг. особое присутствие Сената из пяти сенаторов, первоприсутствующего и четырех сословных представителей (губернский и уездный предводители дворянства, городской голова и волостной старшина) разрешали те дела о государственных преступлениях, которые передавались ему специальными повелениями государя.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.