

E.A. Fedorinova

LEGAL STATE POLICY IN LAW ENFORCEMENT SPHERE

Elena Fedorinova – senior lecturer, the Department of Theory of State and Law, St. Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia, PhD in Law, St. Petersburg; **e-mail: fedorinova.elena@mail.ru.**

We touch upon topical issues of government legal policy in the sphere of law enforcement. We consider the distinctive features of law enforcement, legal framework of law enforcement system of the Russian Federation, the modern structure of law-enforcement bodies, the place of Internal Affairs Agencies in the system of law enforcement bodies. We analyze the main problems of the law enforcement system of Russia, including legal regulation of the sphere in question. We substantiate the need to develop an integrated state law enforcement policy.

Keywords: government; legal policy; law enforcement bodies; law enforcement.

Е.А. Федоринова

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Елена Анатольевна Федоринова – доцент кафедры теории государства и права, Санкт-Петербургский университет МВД России, кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: fedorinova.elena@mail.ru.**

В статье затрагиваются актуальные вопросы правовой политики государства в области правоохранительной деятельности. Рассмотрены отличительные черты правоохранительной деятельности, нормативно-правовая база правоохранительной системы РФ, современная структура правоохранительных органов России, место органов внутренних дел в системе правоохранительных органов. Проанализированы основные проблемы правоохранительной системы России, в том числе проблемы правового регулирования данной сферы. В статье обосновывается необходимость формирования в стране целостной государственной правоохранительной политики.

Ключевые слова: государство; правовая политика; правоохранительные органы; правоохранительная деятельность.

От деятельности органов государственной власти напрямую зависит функционирование всех сфер общественной жизни. Государственность обеспечивается функционированием правоохранительных органов, в задачи которых входит обеспечение законности и правопорядка, защиты прав и свобод граждан, предотвращение совершения преступлений и др. [22, с. 14].

Деятельность правоохранительных органов направлена на охрану прав человека, для чего представители данных учреждений вынуждены использовать юридические меры воздействия. Специалисты

выделяют среди таких методов действия по взысканию с правонарушителей выплат по требованию или принуждение к выполнению различных действий [20].

Среди других отличительных черт правоохранительной деятельности стоит назвать необходимость соответствия используемых мер воздействия предписаниям закона [20].

Также особым признаком выделяют алгоритм деятельности правоохранительных органов, имеющий обязательный к исполнению характер [21, с. 16].

Более эффективной реализации пра-

воохранительной деятельности способствовало создание уполномоченных государственных органов, которые находятся под контролем вышестоящих учреждений [20].

Государственная политика в условиях правоохранительной деятельности может быть реализована за счет:

1) формирования нормативно-правоохранительной деятельности;

2) специально созданной системы правоохранительных органов, обеспечивающих охрану прав человека и использующих юридические меры воздействия [15, с. 12–13].

Основными правовыми актами, регулиющими правоохранительную деятельность, являются: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [1]; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [2]; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [8]; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [9]; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ [10]; Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [3]; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [4]; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [5]; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [11] и др.

Помимо вышеперечисленных нормативных документов, на данном этапе в Российской Федерации реализуется программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», которая была утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. Основной целью программы называют процесс повышения качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения об-

щественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения [20].

Что касается создания системы правоохранительных органов, их существует две большие группы; профиль деятельности первой значительно шире, чем второй, так охрана права человека является основной для одной из них. Другая группа органов специализируется не только на охране общественного порядка, но и на иной деятельности.

Итоговым определением будем считать следующее: «правоохранительные органы – это специализированная группа органов государственного порядка, которые осуществляют деятельность по охране правопорядка, а также обеспечивают защиту прав и свобод граждан» [10].

Система правоохранительных органов включает различные учреждения, которые условно можно разделить на следующие группы:

1) судебные органы, в компетенцию которых входит осуществление правосудия после совершения противоправных действий;

2) правоохранительные органы, основными функциями которых является контроль и надзор; сюда включают Министерство Юстиции, Прокуратуру РФ);

3) органы правопорядка, среди которых стоит выделить Министерство внутренних дел, Следственный Комитет РФ, Федеральную службу безопасности и т.д.

Конечно, деятельность правоохранительных органов обладает своеобразной спецификой, что обуславливает частый контакт с населением. В итоге больше остальных представители правоохранительных органов сталкиваются с негативной реакцией на свои действия и принятые в ходе работы решения.

Последние события, связанные с правонарушениями, которые совершают сами представители системы правоохранительных органов (массовые «зачистки» в Благовещенске, убийство подростка в Тыве и журналиста в Томске, расстрел майором Евсюковым мирных жителей в Москве), приводят к снижению уровня доверия

граждан к правоохранительным учреждениям и деятельности их работников [20].

Нынешнее состояние системы правоохранительных органов можно описать одним словом – «кризис». Напряжение, в котором находятся работники данных органов, приводит к еще большей профессиональной и нравственной деформации, влияющей на выполнение ими служебных обязанностей в полном объеме. Итогом таких изменений становится снижение уровня доверия к правоохранительным органам и деятельности, ими совершаемой [24, с. 10]. Население уже не обращается за помощью к органам правопорядка, стараясь решить свои проблемы самостоятельно. Первым шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В соответствии со ст. 8 данного Закона граждане имеют право [6]:

1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

2) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

3) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

В условиях резкого снижения уровня раскрываемости преступности с 2003 г. по 2009 г. на 76% в РФ резко актуализировался вопрос об усовершенствовании правоохранительной системы в стране [26, с. 51]. В связи с этим в течение нескольких лет с 2010 г. правоохранительная система Российской Федерации модернизируется и на текущий момент еще находится на стадии реформирования. Первоначальной

попыткой радикальных преобразований 18 февраля 2010 г. Президент РФ издал Указ № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел». В данном правовом акте уточнялись функциональные задачи милиции в стране [7].

Основополагающим документом в этом направлении стала Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ, которая была впервые опубликована в 2013 г. [16]. В данном документе представлены сформированные механизмы создания межведомственных систем взаимного контроля, преодоления закрытости силовых структур для контроля со стороны общественности, а также механизмы минимизации условий в системе стимулов, провоцирующих сотрудников правоохранительных органов на противоправное поведение. Стратегической задачей реформирования современной правоохранительной системы в России является формирование муниципальной и региональной полиции, а также усовершенствование статистического учета преступлений в государстве. Такой подход будет способствовать устранению фальсификации современного состояния правоохранительной системы в России и децентрализации органов правопорядка.

5 апреля 2016 г. Президент РФ объявил о необходимости создания отдельного федерального органа исполнительной власти, обозначаемого как Национальная гвардия. Деятельность данного органа направлена на борьбу с терроризмом и организованной преступностью [23].

Осуществленная модернизация в целом сильно не повлияла на эффективность всего правоохранительного комплекса, а, скорее, привела к ведомственным изменениям. Были выделены сотрудники, и выполняемые ими функции строго ограничены, итогом чего должно стать получение более высоких результатов.

Использование концептуального подхода может положительно сказаться на работе по формированию основ охраны права и правовых ценностей. Результатом такой деятельности должна стать сформи-

рованная государственная правоохранительная политика, она должна быть настолько же продуманной и официально принятой, как правовая политика, т.е. должна стать ее разновидностью [13, с. 6].

Стоит отметить, что анализ литературы показывает недостаточную изученность проблем правоохранительной политики. Юридическая наука не содержит точных определений и описаний терминов: «правоохранительная система», «правоохранительный механизм», «правоохранительная деятельность» и т.д. Наука не содержит подходов к определению «охрана», «обеспечение», «реализация прав и свобод личности».

Вышеописанные проблемы подтверждают необходимость разработки правоохранительной политики, ее полноценной концепции, которая представляет собой программу конкретных действий.

Общее определение правоохранительной политики звучит следующим образом: «научно обоснованная, последовательная и комплексная деятельность государственных и негосударственных институтов по повышению эффективности охранительной функции права, выстраиванию полноценной правоохранительной системы, совершенствованию правоохранительной деятельности в целях обеспечения прав и законных интересов личности, общества и государства».

Правоохранительная политика включает черты уголовно-правовой, но не сводится к ней полностью, включая иные компетенции и сферы влияния [18, с. 126–170].

В сферу влияния сотрудников правоохранительных органов включены любые субъекты, совершающие противоправные действия, а также объекты, обеспечивающие охрану права в сфере экологии, труда и т.д.

Среди субъектов правоохранительной деятельности стоит выделить новые государственные институты, среди которых Федеральная служба финансового мониторинга, Уполномоченный по правам человека и др. Данные службы стали основой формируемой сферы государственной адвокатуры.

Изменению подлежат некоторые сферы правовой политики, что будет способствовать модернизации в общей деятельности правоохранительных органов.

Среди таких сфер стоит отметить систему юридических мер воздействия, с помощью которых представители правоохранительных органов предотвращают совершение противоправных действий.

Важно произвести координацию субъектов правоохранительного права, а именно специально созданных институтов. Их деятельность должна быть конкретизирована, а избыточные и дублирующие функции удалены. На уровне государственных органов важно предотвратить их разобщенность, объединить существующие силы с целью организации охраны общественного порядка [14, с. 250].

Для усиления эффективности деятельности правоохранительных органов необходимо создание единых критериев, по которым должна оцениваться работа правоохранительной системы. Существующие показатели не соответствуют изменяющимся условиям общественной жизни и требуют корректировки или полной замены. Важно заменить используемый формально-количественный подход, т.к. деятельность правоохранительных органов должна быть направлена на служение общегосударственным, общественным интересам.

Изменениям должны быть подвергнута и деятельность кадровых органов [25, с. 35–36]. Правоохранительная служба является разновидностью государственной, наравне с гражданской и военной, деятельность которых регламентируется принятыми федеральными законами. Деятельность сотрудников правоохранительных органов не регламентируется, что приводит к противоречиям. Поэтому так важно принять федеральный закон «О правоохранительной службе в Российской Федерации».

Возникшие в последние десятилетия противоречия уходят своими корнями еще в конец 90-х гг. прошлого столетия, которые отмечены увольнением профессионалов в своем деле. На современном этапе не хватает специалистов, обладающих

опытом в данной сфере деятельности, что обуславливается отсутствием правил отбора. Также важную роль играет переподготовка и повышение профессионального уровня путем обучения и перепрофилирования личного состава [15, с. 16].

На уровне государства неоднократно предпринимались попытки повысить уровень доверия граждан к деятельности органов внутренних дел, при этом используемые методы отличаются оригинальностью. Так, путем поддержки со стороны государства были сняты художественные фильмы, где главные роли играли именно представители правоохранительных органов. Такие меры не привели к значительным успехам.

Эффективная работа правоохранительных органов напрямую зависит от постоянного общественного контроля. Закрытый характер правоохранительных органов приводит к возникновению коррупции, принятию незаконных решений, нарушающих права населения [16]. С 1 июля 2010 г. вступил в действие Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Таким образом, правоохранительная система современной России играет ведущую роль в выполнении правозащитной функции государства, установлении гармоничных отношений личности и власти. Преодолению кризиса может способствовать формирование правоохранительной политики, которая должна быть результатом совместной работы всех заинтересованных в дальнейшем правовом и демократическом развитии общества в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 30 октября 2018 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2018. № 45. Ст. 6823.
2. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 31 июля

2020 года) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2020. № 3. (Ч. I). С. 5047.

3. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23 мая 2016 года) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.

4. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ред. от 31 июля 2020 года) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2020. № 3. (Ч. I). С. 5047.

5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 6 февраля 2020 года) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2020. № 6. Ст. 591.

6. Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 31 декабря 2017 года) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536; 2018. № 1 (Ч. I). Ст. 81.

7. Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 4 апреля 2014 года) // Российская газета. 2010. 19 февраля; СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1616.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 года) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5019.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 августа 2020 года) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5062.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 года) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921; 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5002.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 августа 2020 года) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5026.

12. *Артемьев А.М.* Реализация кадро-

вой политики МВД России в сфере подготовки кадров (организационно-правовой аспект). М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 144 с.

13. *Ахмедов Ч.Н., Нижник Н.С.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 5–6.

14. *Бомбицкий А.М.* Административный регламент и его реализация в сфере внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 248–252.

15. *Калнина М.Ю.* Правозащитная деятельность в субъектах Российской Федерации: основные формы и методы // История государства и права. 2008. № 21. С. 9–19.

16. Концепция комплексной реформы правоохранительной системы // Комитет гражданских инициатив: [сайт]. URL: <https://komitetgi.ru/projects/70/#1> (дата обращения: 10.09.2020).

17. *Куракин А.В.* Противодействие коррупции при прохождении службы в полиции // Полицейская деятельность. 2016. № 2. С. 207–217.

18. *Левченкова Е.А.* Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 234.

19. *Маилян С.С.* Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: монография. М.: Закон и пра-

во, ЮНИТИ-ДАНА. 2003. 214 с.

20. Министерство внутренних дел Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://mvd.ru/mvd> (дата обращения: 15.08.2020).

21. *Нагорных Р.В.* О содержании административно-правового механизма формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 15–19.

22. *Осинцев Д.В.* Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 13–19.

23. Путин объявил о создании Национальной гвардии в России // BBC: [сайт]. URL: http://www.bbc.com/russian/news/2016/04/160405_russia_national_guard/ (дата обращения: 30.08.2020).

24. *Руденко И.Ю.* К вопросу о теории правоохранительной деятельности // Российская юстиция. 2010. № 7. С. 8–12.

25. *Федоринова Е.А.* Проблемы и пути оптимизации правовой политики государства в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Омская академия МВД РФ, 2015. Омск: изд-во Омской академии МВД РФ, 2016. С. 35–38.

26. *Шклярук М. [и др.]*. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования: исследовательский отчет. СПб.: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. 122 с.