

**САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
УЧРЕЖДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН**

**КОНЦЕПЦИЯ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Саратов  
2011

### **Рабочая группа:**

**А.В. Малько**, научный руководитель проекта, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН; **В.Н. Синюков**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **М.П. Петров**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН; **В.В. Нырков** координатор проекта, кандидат юридических наук, заведующий сектором теории правовой политики Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН; **О.Н. Коржиков** кандидат социологических наук, доцент, докторант СЮИ МВД РФ; **К.Е. Игнатенкова** кандидат юридических наук, ученый секретарь Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН.

Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (далее – Концепция) – это система теоретических положений, отражающих взгляды авторов на сущность, цели, принципы, приоритеты, уровни, критерии эффективности, механизм осуществления правоохранительной политики, а также пути и средства повышения эффективности правоохранительной системы, обеспечения в Российской Федерации законности и правопорядка, большей результативности деятельности органов, осуществляющих борьбу с правонарушениями, и в особенности с преступностью.

В Концепции сформулированы важнейшие направления политики в области совершенствования правоохранительной деятельности.

## **ВВЕДЕНИЕ. ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

Современное состояние организации и осуществления правоохранительной деятельности характеризуется:

- отождествлением понятия «правоохранительная политика» и «уголовная политика» (под последней понимают политику государства в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина мерами борьбы с преступностью и устранение причин ее порождающих, духовно-правовыми, социально-экономическими и политико-юридическими средствами и методами; естественно, что подобное отождествление недопустимо, нецелесообразно и непродуктивно);

- отсутствием легального определения правоохранительной деятельности и правоохранительного органа;

- распространением фактов коррупции внутри правоохранительной системы и одновременным отсутствием системы мер по борьбе с ней; сосредоточением антикоррупционной деятельности в руках служб собственной безопасности ведомств, которые по сути могут и часто выполняют роль инструмента борьбы с неудобными;

- раздробленностью следственного аппарата (наличие следственных подразделений в четырех независимых органах; создание при МВД РФ и Генеральной прокуратуре РФ следственных комитетов не способно разрешить этот системный конфликт; игнорирование собственной истории и зарубежного опыта (европейские государства и др.) на этом фоне выглядит, по меньшей мере, странным);

- смешением в компетенции государственных органов различных, несовместимых функций: контроля и надзора – федеральные службы; надзора и уголовного преследования (прокуратура);

- попытками возложения несвойственных функций на непредназначенные для этого органы: типичный и яркий пример – прокуратура, на которую Президент РФ возложил обязанность контроля за расходованием федеральных средств, выделяемых на проведение Сочинской олимпиады – 2014;

- незавершенностью судебной и правовой реформы: не созданы административные суды, обширнейший круг государственных органов обладает правом «наказания» граждан и юридических лиц; не обеспечивается гласность работы юрисдикционных органов; Судебный департамент стал «хозяином» всех ресурсов судебной системы, угрожая независимости суда;

- «неуемной» законотворческой активностью законодателей, что порождает необходимость редактирования законов сразу же после их принятия (качество вновь принятых законов оставляет желать лучшего, а их применение вызывает незапланированные материальные потери, расходы кадровых, временных и проч. ресурсов, общественное возмущение, снижение авторитета России как демократического государства на международной арене);

- обилием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях достаточно большого числа многоцелевых планов и подпрограмм, что приводит к распылению сил и средств. Остается нерешенной до сих пор проблема формирования используемых в сфере правоохранительной деятельности критериев и показателей оценки, которые также являются важной и неотъемлемой компонентой программно-целевого управления, что не позволяет составить объективную картину полноты достижения поставленных целей;

- неразработанностью механизма мониторинга действующего законодательства – и, как следствие, бессистемностью законодательной базы России, наличием огромного числа актов, фактически утративших силу, не подлежащих применению, но не отмененных в установленном порядке; наличием норм в законах, измененных более поздними законодательными актами, но не оформленных в виде редакций и дополнений; и одновременно наличием пробелов в правовом регулировании отдельных институтов и отношений;

- формальным выполнением положений Концепции правовой реформы, которой предусмотрено проведение экспертизы всех законопроектов (здесь можно вспомнить советский опыт организации предзаконодательской деятельности – разработка проекта специализированными институтами с участием экспертов, согласование проекта с заинтересованными субъектами – организациями, а не чиновниками, доработка проекта, «пилотный» период действия и т.д.);

- невыполнением государственными структурами решений Конституционного Суда РФ о приведении законов (и подзаконных актов, принятых на их основе), не соответствующих Конституции РФ, в соответствие Основному закону страны и др.;

- сведение роли главного надзирателя за состоянием законности и правопорядка в стране – прокуратуры до роли органа уголовного преследования и гособвинения;

- рассредоточением одной государственной функции (контроля) по различным ведомствам (единственный изначально независимый контрольный орган – Счетная палата РФ, статус которой постоянно принижается, игнорируется, а последние изменения в порядке назначения аудиторов вообще дают основания для вывода о попытке подчинить эту структуру воле высшей политической власти и ограничить ее самостоятельность и независимость);

- игнорированием потенциала известных и апробированных способов и инструментов повышения эффективности и оптимизации государственной деятельности – координации (например координации в контрольной сфере деятельности в целом и контрольной деятельности государственных инспекций (современных федеральных служб)), понятие, инструментальный механизм осуществления которой никак законодательно не определены и которая осуществляется, как правило, на основе ведомственных инструкций, исходя из собственного «понимания» ее содержания и предназначения ответственным чиновником (в то время как в зарубежной практике координация – привычный и успешно применяемый механизм);

- нерешенностью проблемы создания единой методической и информационной базы, а также технологии (общих процедур) осуществления государственного контроля.

## **I. ОБЩИЕ НАЧАЛА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

### **1. Основные понятия**

• Правоохранительная деятельность есть особая разновидность юридически значимой деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества и отдельных граждан по охране права и обеспечению правопорядка, по борьбе с преступностью и иными правонарушениями.

• Правоохранительная служба – это профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных и муниципальных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

• Правоохранительные органы - это федеральные, региональные органы исполнительной власти (их территориальные органы либо структурные подразделения) и органы муниципальной власти, должностные лица которых наделены законом полицейскими полномочиями, состоящими в возложении на них обязанностей пресекать преступления и административные правонарушения и предоставлении прав по доставлению, задержанию граждан; производству досмотра (осмотра), изъятию; осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, дознанию; применению силы и оружия; осуществлению правосудия, прокурорского надзора и иных направлений правоохранительной деятельности.

• Правоохранительная функция – это одно из относительно самостоятельных и обособленных направлений деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества и отдельных граждан в сфере правоохраны и обеспечения правопорядка в обществе.

• Правоохранительная система – это единая, целостная совокупность органов, учреждений и должностных лиц государственной и муниципальной власти, общественных объединений и организаций, специально ориентированных на осуществление правоохранительной деятельности, возникающих между ними отношений по поводу охраны права и обеспечения правопорядка, а также правоотношений в области защиты права и в сфере юридической ответственности, урегулированных охранительными правовыми нормами.

• Правоохранительная политика представляет собой научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права, по совершенствованию правоохраны, по выстраиванию полноценной правоохранительной системы.

• Приоритеты правоохранительной политики – это основные наиболее актуальные направления формирования и реализации правовой политики в сфере охраны права и обеспечения правопорядка.

• Механизм реализации правоохранительной политики – это единая система правовых, политических и материальных средств по разработке, принятию и осуществлению концепций и программ долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного развития и совершенствования правовой системы России.

### **2. Цель правоохранительной политики**

Цель правоохранительной политики – защита прав и свобод человека, обеспечение правопорядка и законности, охрана интересов гражданского общества и государства, борьба с различными правонарушениями и преступностью.

### **3. Задачи правоохранительной политики**

Наиболее актуальными задачами правоохранительной политики в России на данный момент выступают:

- создание единого правового поля для правоохранительной деятельности;

- обеспечение организационного и нормативного регулирования взаимодействия и координации правоохранительных органов всех уровней власти;
- передача части правоохранительных функций на уровень регионов и муниципальных образований, а также саморегулируемым организациям;
- создание системы форм и средств правового контроля со стороны институтов гражданского общества за деятельностью правоохранительных органов государственной власти.
  - научное обоснование стратегии развития правоохранительной системы на длительную перспективу;
  - разработка среднесрочных и краткосрочных программ развития отдельных сфер и направлений правоохранительной деятельности;
  - инвентаризация системы правовых средств и механизмов в области охраны права с оценкой степени их целесообразности и эффективности;
  - устранение пробелов и коллизий российского законодательства в области правоохранительной деятельности;
  - укрепление юридических гарантий, правовых механизмов, обеспечивающих реализацию стратегических и частных целей и задач охраны права;
  - повышение степени легитимности правоохранительной системы;
  - утверждение подлинной независимости судебной системы от исполнительной и законодательной власти, повышение степени профессионализма судебного корпуса, гарантирование равной для всех доступности правосудия;
  - декриминализация общественных отношений;
  - борьба с коррупцией в органах власти всех уровней;
  - повышение качества и эффективности расследования преступлений;
  - радикальное снижение административных барьеров;
  - вытеснение криминально-теневой экономики, пресечение противоправной корыстной экономической деятельности, поддержка честного и открытого бизнеса и добросовестной конкуренции, создание благоприятных правовых условий для стимулирования устойчивого экономического роста;
  - выстраивание эффективного механизма взаимодействия между гражданским обществом и государством, стимулирование активного проявления гражданской инициативы в области охраны права и обеспечения правопорядка;
  - создание благоприятных правовых условий для преодоления правового нигилизма по отношению к правоохранительной системы России, оздоровления нравственного состояния российского общества.

#### **4. Принципы правоохранительной политики**

Принципами правоохранительной политики в Российской Федерации являются основополагающие идеи, определяющие общие подходы гражданского общества и государственной власти к стратегически ориентированной деятельности в сфере охраны права и обеспечения правопорядка в обществе. Указанные принципы вытекают из объективных закономерностей правового развития, его предназначения и направленности.

Наиболее общими принципами правоохранительной политики, как одного из видов правовой политики в целом, в Российской Федерации являются:

- социально-политическая обусловленность - принимаемые в сфере правоохраны решения, акты и предпринимаемые действия основываются на актуальных объективно сформировавшихся потребностях и интересах личности, общества и государства.
- научная обоснованность - правоохранительная политика основывается на положениях и рекомендациях юридической науки, теоретических и прикладных разработках авторитетных научных центров и школ.

- приоритетность прав и основных свобод человека и гражданина - создание условий для наиболее полной реализации и эффективной защиты основополагающих прав и свобод человека и гражданина является одним из определяющих направлений правоохранительной политики в Российской Федерации.
- легитимность - содержание правоохранительной политики в Российской Федерации должно отражать интересы широких слоев населения. Большинство граждан Российской Федерации должно одобрять и санкционировать направленность и содержание правоохранительной политики государства, а также ее разработку и реализацию субъектами гражданского общества, а также законными органами государственной власти.
- демократический характер - правоохранительная политика должна формироваться и осуществляться при участии и под контролем широких слоев населения. Злоупотребление правовыми средствами, использование правоохранительной деятельности в интересах лоббистских групп субъектов или отдельных личностей не допускается.
- Законность - правоохранительная политика России должна основываться на общепризнанных нормах и принципах международного права, нормах Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, а также не противоречащих им нормам подзаконных нормативных правовых актов. Запрещается использование правовых механизмов и процедур, если такая правоохранительная деятельность связана с нарушениями названных правовых предписаний, либо направлена на достижение противоправных целей. При проведении правоохранительной политики не допускается игнорирование требований законодательства под предлогом политической, экономической или иной целесообразности.
- учет нравственно-ценностных устоев и социокультурных традиций общества - правоохранительная политика должна основываться на общепризнанных нравственных ценностях и культурных традициях российского общества, базироваться на идеях гуманизма, справедливости, взаимопомощи и социального компромисса, приоритета общесоциальных интересов над индивидуальными потребностями, уважения к институтам гражданского общества, национально-культурного равноправия, уважения ценностей и традиций всех народов России и мирового сообщества.
- согласованность с международными стандартами правового регулирования при учете национальных интересов - правоохранительная политика в Российской Федерации основана на общепризнанных принципах и нормах международного права и международно-правовых стандартах правового регулирования не противоречащих ее национальным интересам
- гласность - в Российской Федерации обеспечивается открытый доступ к информации и информационным ресурсам о сущности, целях, принципах и механизмах реализации правоохранительной политики.
- целенаправленность, четкое определение приоритетов - проведение правоохранительной политики основывается на непротиворечивой системе стратегических и ближайших целей, а также на наиболее актуальных на конкретном этапе развития общества практических задачах (приоритетах).
- прогнозирование - курс развития правоохранительной системы общества основан на предвидении потенциально возможных в перспективе вариантов развития регулируемых отношений и предпринимаемых в этой сфере решений. Любая модель правоохранительной политики должна учитывать как текущий момент социального состояния, так и его динамику, тенденции и перспективы дальнейшего развития, быть устойчивой и рассчитана на своевременный учет возможных изменений.
- планомерность и поэтапность - правоохранительная политика должна проводиться на основе долгосрочной программы реформирования правоохранительной системы общества, а также на системе ближайших и перспективных планов правотворческой

деятельности и правореализационных мероприятий в сфере охраны права и обеспечения правопорядка.

- эволюционный характер реформирования правоохранительной системы - реформирование структуры правоохранительных органов при помощи юридических средств осуществляется постепенно и последовательно, темпы преобразований законодательства должны находиться под контролем гражданского общества и государства.
- реалистичность, ориентация на достижимые результаты - правовые средства охраны права должны использоваться для достижения реальных, потенциально достижимых в существующих условиях общественной жизни целей. Субъекты правоохранительной политики не должны принимать правовые акты и совершать правореализационных действия, которые заведомо являются малоэффективными.
- комплексный подход к решению проблем - в достижении поставленных целей применяются как юридические средства, так и ресурсы неправового характера. В решении актуальных проблем охраны права активно используются все формы реализации правоохранительной политики.
- достаточность средств и ресурсов - достижение поставленных целей обеспечивается достаточными правовыми и финансово-материальными ресурсами. Объем и качественные характеристики применяемого юридического инструментария гарантируют практическое достижение необходимых результатов. Общество и государство стремятся к экономии правовых средств в целях охраны права и обеспечения правопорядка.

Специальными принципами правоохранительной политики являются:

- единство организации правоохранительной службы в правоохранительных органах;
- единоначалие и субординация (подчиненность) на правоохранительной службе;
- взаимосвязь правоохранительной политики с иными видами правовой политики;
- государственная защита служащего правоохранительной службы и иных участников правоохранительной деятельности;
- обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к правоохранительной службе;
- соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе социальным гарантиям служащего.

## **5. Субъекты формирования и реализации правоохранительной политики**

Правоохранительная политика формируется на федеральном и региональном уровнях. Субъектами реализации правоохранительной политики выступают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Уровни реализации правоохранительной политики: федеральный, региональный, местный и локальный.

Субъектами формирования правоохранительной политики выступают: граждане Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, высшие органы судебной власти, Прокуратура Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий.

Государственные и негосударственные субъекты реализации правоохранительной политики в структуре правоохранительной системы:

- органы правосудия: Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, другие федеральные суды, мировые судьи;
- органы прокуратуры;
- органы следствия;

- Федеральная служба безопасности РФ;
- органы Министерства внутренних дел;
- государственные контрольные службы: Счетная палата Федерального Собрания, Главное контрольное управление Администрации Президента и др.;
- государственные налоговые органы Российской Федерации;
- Государственный таможенный комитет РФ;
- службы внутриведомственного контроля (внутриотраслевые инспекции, ревизионные управления и др.);
- органы государственного административного надзора (административный надзор государственных служб);
- Главное государственно-правовое управление Администрации Президента;
- правовые службы в отраслях и сферах государственного и муниципального управления;
- адвокатура;
- нотариат;
- Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

### **9. Правоохранительная доктрина России.**

В соответствии с Концепцией правоохранительной политики Президент Российской Федерации утверждает Доктрину правоохранительной политики. Доктрина правоохранительной политики – политико-правовой документ, содержащий политические и конкретные управленческие решения, определяющие стратегию и тактику, актуальные направления и приоритеты правоохранительной политики, а также нормативно-правовые положения в области правоохранительной деятельности.

## II. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

### 2.1. Правовые основы правоохранительной политики

Правоохранительная политика – разновидность правовой политики. Она выражается прежде всего в правовых актах. Системы правовых актов, закрепляющих все направления правоохранительной политики в соответствии с общегосударственными подходами, приоритетами в действующем законодательстве не предусмотрено. Важная задача стоит в плане формирования такой системы. Общим документом выступающим в качестве научной и одновременно правовой платформы для разработки и придания государственного характера правоохранительной политике выступает настоящая Концепция. Концепция служит основой для Доктрины правоохранительной политики Российской Федерации, определяющей политико-правовые ориентиры, общие правовые принципы формирования правоохранительной политики и реализации правоохранительной деятельности её субъектами. Доктрина рассматривается как относительно срочный документ, создающий условия для развития определённых направлений законодательства в конкретных сферах правоохранительной политики, усилия государства над решением конкретных проблем соответствующего периода с учётом общих правовых принципов и наиболее фундаментальных положений нормативных правовых актов российской правовой системы, в том числе закреплённых в правоохранительном законодательстве.

Правовую основу составляют также законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с Концепцией и Доктриной правоохранительной политики Российской Федерации органами государственной власти и местного самоуправления в пределах их полномочий.

### 2.2. Научные основы правоохранительной политики

*Определение понятия «научные основы правоохранительной политики».* Научные основы правоохранительной политики – это система теоретических и эмпирических знаний, способствующих качественной разработке, принятию и эффективной реализации правовых решений нормативного и ненормативного характера, направленных на обеспечение оптимального функционирования правоохранительной системы, создание условий для ее перспективного развития и совершенствования.

*Субъекты формирования научных основ правоохранительной политики:*

- а) ученые (юристы, политологи, социологи, экономисты и др.), осуществляющие специальные исследования по проблемам, имеющим отношение к правоохранительной сфере;
- б) научные коллективы, осуществляющие научные исследования по вопросам функционирования правоохранительной системы;
- в) научно-исследовательские центры и научные учреждения, на профессиональной основе осуществляющие разработку проектов решений правотворческого и правоинтерпретационного характера, в том числе связанные с обеспечением эффективной работы правоохранительной системы;
- г) научно-исследовательские отделы (подразделения) в системе органов исполнительной и законодательной власти, в том числе формируемые в системе правоохранительных органов.

*Критерии формирования научных основ правоохранительной политики:*

- а) социальная область применения научных знаний, с которой связана эффективность работы правоохранительной системы (экономика, политика, социальная сфера, просвещение, здравоохранение, экология, транспорт и т.д.);
- б) характер проблемной ситуации в правоохранительной сфере, которая требует компетентного решения (устранение последствий неэффективности правоохранительной системы; решение текущих задач законотворческой и правоприменительной практики; прогнозирование возможных изменений в экономической, социально-политической и иных сферах общественной жизни, которые способны оказать существенное влияние на

правоохранительную систему; планирование правовых решений, направленных на усовершенствование правоохранительной системы и др.);

в) этапы реализации правоохранительной политики (научные основы правотворчества в сфере правоохранительной деятельности; научные основы, обеспечивающие эффективную правореализацию; научные основы, которые определяют условия для эффективной правовой социализации как принятых решений правового характера (предметная социализация), так и участников правоохранительных отношений (субъектная социализация);

г) сроки реализации правоохранительной политики (научные основы принятия решений оперативного характера; научные основы принятия решений стратегического характера).

*Формы научной деятельности (основные способы и методы), адекватные целям и задачам правоохранительной политики:*

- социально-правовой мониторинг;
- изучение общественного мнения;
- криминологическая экспертиза законов и законопроектов;
- сравнительно-правовой анализ;
- логико-теоретический метод формирования правовых дефиниций;
- приемы и способы юридической техники;
- исторический метод;
- математический метод;
- экспериментальный метод;
- метод анализа правовых документов;
- психологические и социально-психологические методы;
- конкретно-социологический метод;
- методы социально-правового прогнозирования;
- системно-структурный подход;
- методы сбора и обработки информации;
- кибернетический метод;
- методика измерения эффективности правового воспитания;
- метод правового моделирования;
- методы изучения социального механизма действия уголовно-правовых запретов

и др.

### **2.3. Организационно-структурные вопросы совершенствования правоохранительной политики**

#### **1. Совершенствование самой структуры правоохранительных органов.**

Данное направление в первую очередь должно иметь под собой строгое научное обоснование, при чем не только правовое, но и экономическое, политическое и социологическое.

2. Создание специального федерального органа межотраслевой координации федеральных органов отраслевого контроля и надзора.

Представляется целесообразным общую (межотраслевую) координацию федеральных служб, на которые возложен отраслевой контроль, в будущем возложить на специально созданный федеральный орган. Новый государственный орган должен непосредственно замыкаться на Президенте РФ и быть подотчетным Федеральному Собранию РФ. Эта правоохранительная структура должна иметь свои подразделения в регионах и действовать под общекоординирующим началом полномочных представителей Президента РФ.

#### **2. Создание Федерального следственного комитета Российской Федерации.**

Создание следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ – один из этапов в формировании единого следственного органа в РФ, следующий – создание Федерального следственного комитета в РФ, единого, независимого следственного органа по расследованию всех видов уголовных правонарушений.

### 3. Обеспечения независимости финансового контроля.

Для обеспечения независимости финансового контроля необходимо поставить центральный орган контроля в совершенно особое положение по отношению к управленческим структурам, только в этом случае приобретает необходимый эффект.

#### **2.4. Финансово-экономическое обеспечение правоохранительной деятельности**

В основе оптимизации финансово-экономической составляющей правоохранительной политики должно быть решение социальных проблем сотрудников правоохранительных органов.

#### **2.5. Кадровое обеспечение правоохранительной политики**

Обеспечение правоохранительной системы кадрами – одно из условий реализации эффективной правоохранительной политики.

В качестве основы успешного формирования кадрового корпуса в правоохранительной системе должны рассматриваться профессиональные требования к сотруднику правоохранительных структур. В связи с этим требуется принятие соответствующих нормативных правовых актов, обеспечивающих совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительной системы.

Имеет смысл внести изменения в действующие нормативные правовые акты, предусматривающие минимальные требования предъявляемые к сотрудникам. Необходимо изменить подход к профотбору как к формальной составляющей при приеме на работу, установить возрастной, психологический и образовательный цензы при отборе в правоохранительные органы.

Одним из направлений кадровой политики выступает развитие системы ранней профориентации молодежи на службу в правоохранительных структурах Российской Федерации.

Особое место в подготовке сотрудников должно быть уделено усилению воспитательной направленности профессиональной подготовки, психологическому обеспечению профессиональной подготовки.

#### **2.6. Культурно-просветительские и нравственно-психологические основы правоохранительной политики.**

Для поднятия авторитета правоохранительных органов назрела острая необходимость подготовки Кодекса чести. Следует предусмотреть принятие присяги сотрудниками правоохранительных органов.

#### **2.7. Информационно-правовые средства правоохранительной политики.**

Особое внимание необходимо уделить проблеме информированности граждан о деятельности рассматриваемых органов. В первую очередь необходимо размещение для всеобщего ознакомления телефонов доверия всех органов правоохранительной системы.

С целью снижения уровня латентности преступности внедрения практики подачи заявления о совершенном преступлении через Интернет. Это особенно актуально в свете глобализации и совершенствования информационного поля России. В данном случае можно говорить и о внедрении подобной практики в судах, когда каждый в состоянии будет, зайдя на сайт суда любого уровня узнать о судебных процессах и вынесенных судом решениях.

### **III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

#### **3.1. Правоохранительная политика в сфере осуществления правосудия**

Основные приоритеты судебной правоохранительной политики складываются в области развития гарантий самостоятельности судов и подлинной независимости судей; расширения доступности правосудия; повышения авторитета суда в обществе, законодательного закрепления специализированных судов (административных, по делам семьи и несовершеннолетних), развития судебного федерализма; повышения уровня исполнения судебных актов.

Содержание судебной правоохранительной политики включает несколько самостоятельных направлений:

1. Укрепление судебной власти в государственном механизме и оптимизация объема её полномочий;

Необходимо ускорить процесс принятия законов об «Административных судах в РФ» и «Административном судопроизводстве»; «О Верховном Суде РФ».

2. Повышение роли суда в обществе;

3. Модернизация судебной системы;

4. Расширение судебной специализации;

5. Юридическая регламентация идей восстановительного правосудия;

6. Совершенствование судебных процедур;

7. Оптимизация судебных инстанций;

8. Развитие юридического статуса судей и повышение уровня их правового сознания;

9. Законодательное закрепление судебного прецедента в качестве источника права;

10. Обеспечение прозрачности (транспарентности) правосудия;

11. Усиление общественного контроля за деятельностью суда;

Немаловажное значение имеет выделение и развитие правоохранительной политики в области судебной деятельности на региональном уровне (уровень субъектов Федерации). В этом смысле актуальными являются её самостоятельные направления:

1. Расширение географии деятельности конституционных (уставных) судов, оптимизация объема их полномочий;

2. Совершенствование организации и деятельности мировых судей.

#### **3.2. Правоохранительная политика в сфере борьбы с преступностью**

1. Создание условий для самостоятельности оперативных служб

Необходимо повысить статус оперативных служб правоохранительных органов по профилактике, пресечению и раскрытию правонарушений, исключив любое вмешательство в их профессиональную деятельность со стороны исполнительных, выборных органов, должностных лиц. Контроль и надзор при этом может осуществляться только со стороны прокуратуры и суда.

2. Смещение акцента правоохранительной политики с повышения выявления и раскрываемости преступлений к устранению причин способствующих к их совершению.

#### **3.3. Правоохранительная политика в сфере контроля и надзора**

Принцип контроля (надзора) в процессе организации и функционирования власти связан со взаимодействием интересов государства, общества и граждан. Важно найти баланс контрольных механизмов, которые бы не мешали отправлению других функций. В каждом направлении функционирования власти должна быть установлена своя мера контроля,

обеспечивающая главное – действенность органов государственной власти по укреплению целостности государства и общества, реализации прав и свобод граждан.

Составной частью правоохранительной системы выступает контрольно-надзорная деятельность. При формировании правоохранительной политики следует стремиться к последовательному законодательному разграничению понятий контроля и надзора, а при её реализации – к скоординированной деятельности как контрольных, так и надзорных структур.

По всем направлениям (сферам) контроля и надзора:

1. Важно разработать систему соответствующих критериев и показателей, что будет способствовать объективной оценке эффективности контроля и надзора.

2. Особое внимание надо уделять обеспечению принципов контроля (контрольно-процессуального режима), обучению и воспитанию кадров контролирующего аппарата. Улучшение контрольной деятельности обусловлено также чётко налаженной системой учета, умелой реализацией субъектами контроля предоставленных им полномочий, более широким применением современных методик (моделирования, программно-целевого подхода, внедрения автоматизированных систем контроля).

3. Следует установить ответственность проверяемых организаций, уклоняющихся либо противодействующих деятельности органов государственного контроля, осуществляющих проверку полноты формирования, сохранности, эффективного и целевого расходования государственных средств;

В рамках самостоятельных направлений контроля и надзора:

1. Оздоровление системы контроля возможно на основе принятия Концепции реорганизации системы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности, направленной на изменение структуры органов контроля, порядка финансирования и других аспектов системы государственного контроля в координации с общей административной реформой.

2. Законодательно урегулировать и четко разграничить взаимоотношения органов государственного контроля и других правоохранительных органов, определив их компетенцию и функции в области предупреждения, выявления, пресечения и расследования нарушений законодательства в финансовой сфере.

3. Система финансового контроля должна быть построена по принципу строгой централизации, что вытекает из функционального единства финансов и управленческой деятельности. Для обеспечения независимости финансового контроля необходимо поставить центральный орган контроля в совершенно особое положение по отношению к управленческим структурам, только в этом случае приобретается необходимый эффект.

В целях улучшения практики финансового контроля назрела потребность в принятии самостоятельной Концепции государственного финансового контроля, которая должна выстроить контрольно-ревизионную деятельность в России в единую, внутренне непротиворечивую систему, определить принципы контроля, его методы и средства, оптимизацию результатов, а также закрепить основы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации. Представляется целесообразным закрепить в Концепции два основных момента: во-первых, необходимость создания в субъектах федерации структурных подразделений Счетной палаты; во-вторых, определить Счетной палате статус высшего (и единственного) органа государственного финансового контроля, независимого от исполнительной власти. Следует предусмотреть разработку и принятие закона об общих принципах организации внешнего государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации.

4. Необходимо усилить надзорные функции органов прокуратуры в области соблюдения законности применения Конституции РФ, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов и других нормативно-правовых актов со стороны государственных органов, организаций, должностных лиц и т.д.

5. Следует развивать практику такого вида социального контроля, как общественный контроль, создавать для этого нормативно-правовые и организационные условия.

### **3.4. Правоохранительная политика в сфере защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц**

В данной области правоохранительных отношений следует учитывать специфику отношений государства с современным бизнесом. Действующие методы государственного контроля пока обременительны для него. При реформировании правоохранительных органов в дальнейшем в первоочередном порядке должны быть решены следующие задачи:

1. Создать единое правовое поле для реализации контрольных функций.
2. Упростить разрешительные процедуры.
3. Сократить лицензионные виды деятельности.
4. Передать часть контрольных функций на уровень регионов и муниципальных образований, а также саморегулируемым организациям.
5. Обеспечить организационное и нормативное регулирование взаимодействия и координации деятельности контрольных и надзорных органов всех уровней власти.

### **3.5. Координация и взаимодействие правоохранительных структур.**

1. Развитие международного сотрудничества в области правоохранительной политики.

Необходимо разделение данного направления на два уровня: первый непосредственно международное сотрудничество здесь необходимо провести анализ и начать реализацию возможных направлений деятельности: это может быть «полноценное» вхождение в уже существующие международные правоохранительные органы; либо подписания соглашений о сотрудничестве в области правоохранительной деятельности; либо создание принципиально нового органа; второй уровень – сотрудничество стран СНГ и других организаций постсоветского пространства с учётом их специфических особенностей в силу геополитического, национального, социокультурного факторов.

2. Следующее предложение – добиться должной координации всех контрольных и надзорных органов. Актуальность этого многократно возрастает в связи с реформой системы и структуры исполнительной власти, когда наряду с созданием министерств, которые призваны координировать деятельность находящихся в их ведении служб и агентств, созданы федеральные службы, осуществляющие функции контроля и надзора в определенной сфере. Именно отраслевая принадлежность, полагаем, может привести к разобщенности действий контрольных (надзорных) органов, дублированию их функций, разным подходам по организации контрольных производств и т.д., что возможно избежать только при организации надлежащей координации. Причем, осуществляемой единым органом федеральной власти, который смог бы, наряду с непосредственной координацией, осуществлять анализ, прогнозирование, мониторинг, методическое обеспечение и т.п. для эффективной деятельности всех контролирующих структур.

3. Создание органа, обеспечивающего координацию государственного контроля и надзора в системе федеральных органов исполнительной власти в России. Поэтому представляется целесообразным общую (межотраслевую) координацию деятельности федеральных служб, на которые возложен отраслевой контроль, в будущем возложить на специально созданный федеральный орган.

4. Система контроля и надзора за деятельностью правоохранительных структур и борьба с коррупцией.

В рамках данного направления следует предусмотреть создание организационных и институциональных механизмов предупреждения коррупции, неправомерного и нецелесообразного использования полномочий правоохранительными органами. В этом плане

важно изучение практики их деятельности, обеспечение методическими материалами, информирование о новых подходах в организации правоохранительной деятельности, выявление неправовых практик, непрозрачности, фактов использования административного ресурса, коррупции. Основными механизмами повышения эффективности контроля и надзора за правоохранительными структурами являются специальные гарантии субъектов, участвующих в правоохранительной деятельности: юридических лиц и граждан, включение их представителей в состав общественных советов, рабочих групп по подготовке стандартов и административных регламентов, нормативно-правовых актов, регламентирующих правоохранительную деятельность, создание анонимных возможностей для сообщения о фактах должностных злоупотреблений.

Важно наличие единой государственной системы контроля правоохранительной деятельности, которая вполне может быть соединена с функцией координации и представлена несколькими ведущими в этой области ведомствами в рамках ключевых видов правоохранительной деятельности (правосудие, прокурорский надзор, государственная контрольно-надзорная деятельность в системе исполнительной власти, оперативно-розыскная деятельность, следствие) и их компетенции.

#### **IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

4.1. Необходимо ускорить процесс принятия законов на федеральном уровне об «Правоохранительной службе в РФ», «Административных судах в РФ» и «Административном судопроизводстве»; «О Верховном Суде РФ»; «О праве граждан на доступ к информации органов государственной власти».

Необходимы разработка и принятие законопроектов о системе органов общественного контроля.

Следует предусмотреть разработку и принятие закона об общих принципах организации внешнего государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации.

4.2. Следует принять меры к закреплению в нормативных правовых актах понятий правоохранительной деятельности, правоохранительного органа, правоохранительной функции, правоохранительной системы, правоохранительной политики, контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности.

Назрела необходимость законодательного закрепления судебного прецедента в качестве источника права.

4.3. В рамках работы по совершенствованию правоохранительного законодательства следует принять поправки в действующие законодательные акты, предусматривающие закрепление механизма охраны прав и свобод, Конституции РФ, нормативных актов всех уровней, который позволил бы эффективно пресекать, расследовать и осуществлять правосудие на высоком профессиональном уровне не зависимо от положения лица, совершившего правонарушение. В частности предусмотреть повышение уровня гласности работы судов и юрисдикционных органов, строгий учёт и сокращение функций Судебного департамента, который стал «хозяином» всех ресурсов судебной системы, угрожая независимости суда. В этом смысле необходима законодательная основа административной реформы и в судебной системе. Также важно разработать законоположения о повышении статуса оперативных служб правоохранительных органов по профилактике, пресечению и раскрытию правонарушений, исключив любое вмешательство в их профессиональную деятельность со стороны исполнительных, выборных органов, должностных лиц. Контроль и надзор при этом может осуществляться только со стороны прокуратуры и суда.

Необходимо принять поправки к сокращению обширнейшего круга государственных органов, которые обладают правом «наказания» граждан и юридических лиц.

В настоящее время необходима Концепция реорганизации системы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности.

Законодательно не урегулировано разграничение взаимоотношений органов государственного контроля и других правоохранительных органов, определив их компетенцию и функции в области предупреждения, выявления, пресечения и расследования нарушений законодательства, особенно в финансовой сфере.

Следует закрепить ряд законодательных мер по улучшению финансового контроля. Система финансового контроля должна быть построена по принципу строгой централизации. Среди законодательных мер по её модернизации на первый план выступает проблема закрепления статуса центрального органа контроля, определение его особого положения по отношению к управленческим структурам. В частности представляется своевременным закрепление контрольно-ревизионной деятельности в России в качестве единой, внутренне непротиворечивой системы, определение принципов, методов, средств контроля. В законодательстве целесообразно определить статус Счетной палаты как высшего (и единственного) органа государственного финансового контроля, независимого от исполнительной власти, а также закрепить создание в субъектах Федерации структурных подразделений Счетной палаты.

Одним из важнейших направлений совершенствования законодательства в правоохранительной сфере деятельности выступает создание органа, обеспечивающего координацию государственного контроля и надзора в системе федеральных органов исполнительной власти в России. Поэтому представляется целесообразным общую (межотраслевую) координацию деятельности федеральных служб, на которые возложен отраслевой контроль, возложить на специально созданный федеральный орган.

В общем плане важно предусмотреть наличие единой государственной системы контроля правоохранительной деятельности, которая вполне может быть соединена с функцией координации и представлена несколькими ведущими в этой области ведомствами в рамках ключевых видов правоохранительной деятельности (правосудие, прокурорский надзор, государственная контрольно-надзорная деятельность в системе исполнительной власти, оперативно-розыскная деятельность, следствие) и их компетенции. Подобная государственная деятельность нуждается в специальном механизме и обособленном регулировании, что должно найти отражение при корректировке правовых актов регулирующих статус Президента Российской Федерации и высших государственных органов – участников формирования государственной политики в правоохранительной области.

## **V. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

При формировании концепции правоохранительной политики в отдельном субъекте РФ необходимо учитывать два основополагающих момента.

Во-первых, региональная правоохранительная политика есть не самостоятельный вид правовой политики, а всего лишь одно из направлений единой правоохранительной политики в государстве. Во-вторых, сама правоохранительная политика не может рассматриваться как самостоятельная, обособленная политика, а лишь как направление общеправовой политики нашей страны. В связи с этим говорить о региональной правоохранительной политике правомерно лишь в его системной взаимосвязи и взаимообусловленности с общей правоохранительной политикой, и в прямой зависимости от общей правовой политики России.

Несмотря на то что ст. 72 Конституции Российской Федерации содержит положение, по которому вопросы обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, по нашему мнению, в целом аспектам правоохранительной деятельности и борьбы с преступностью в уставных документах большинства субъектов уделяется явно недостаточно внимания.

Однако как таковые нормативно-правовые акты, в которых оговаривается порядок формирования программ по совершенствованию правоохранительной деятельности в регионах и муниципальных образованиях, появляются лишь после принятия принципиального решения об их разработке в виде властно-распорядительных документов различного характера и уровня, определяющих, в какие сроки, кому конкретно и что необходимо сделать. При этом многие их положения объективно могут носить только индикативный (рекомендательный, недирективный) характер, что позволяет руководителям отдельных ведомств и государственных структур произвольно толковать свою роль, а также определять необходимость, степень и характер своего участия в разработке программ и реализации программных мероприятий. В настоящее время возможность их разработки, принятия и реализации предусмотрена в уставных документах всего 9 субъектов Российской Федерации, еще в 6 субъектах предусматриваются меры профилактики правонарушений, в том числе преступлений.

Пока из-за нормативной неурегулированности и отсутствия должного научного обоснования наиболее часто, особенно на региональном уровне, особую сложность представляет решение таких важных вопросов, как:

- определение перечня проблем правоохранительной деятельности, требующих решения с позиций программного подхода, а также оптимального количества и иерархии необходимых программ и их подпрограмм;
- определение критериев оценки целей программ и эффективности их выполнения в целом;
- определение сроков формирования и реализации, а также очередности разработки наряду с планами основных организационных мероприятий в правоохранительных органах целевых, комплексных и других программ федерального, регионального и муниципального (городского и районного) уровней;
- сочетание по концепции, срокам разработки и реализации программ с программами социально-экономического развития республики, края, области, муниципального образования (района, города);
- выбор названия программ исходя из "дерева" их целей, а также сама процедура его построения;
- правовое обеспечение эффективного функционирования организационно-управленческих структур, создаваемых для разработки и руководства реализацией программ;
- выбор гарантированных и узаконенных источников ресурсного обеспечения программ на уровне субъекта РФ.

В связи с этим можно выделить следующие направления формирования региональной правоохранительной политики:

- формирование комплексной региональной правовой политики в сфере охраны права, в том числе: повысить перспективность и научную обоснованность региональной правовой политики в сфере правоохранительной деятельности; определить наиболее эффективные средства реализации региональной правовой политики в сфере охраны права и обеспечения правопорядка; выявить несоответствия отдельных направлений правового обеспечения сферы охраны права потребностям и ожиданиям населения субъекта РФ, а также внутренние противоречия в организации и подходах к обеспечению деятельности правоохранительных органов в субъекте РФ; выработать прогнозы роста потребностей в охране права в зависимости от изменения социально-экономической ситуации в регионе; разработать предложения по совершенствованию региональной правовой политики в сфере внутренних дел, предусматривающие, в том числе, разработку частных концепций правового обеспечения сферы внутренних дел, деятельности органов внутренних дел и внутренних войск; обеспечить средствами нормативно-правового регулирования действие механизмов проведения административной реформы в части, касающейся правоохранительной системы; уточнение пределов полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по правовому регулированию сферы внутренних дел;

- повышение качества регионального нормативно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов;

- повышение эффективности правового контроля в системе правоохраны на уровне субъекта РФ;

- совершенствование судебно-исковой работы;

- повышение качества договорно-правовой работы;

- совершенствование информационно-правовой деятельности органов государственной власти субъекта РФ;

- оптимизация организационно-правовой деятельности;

- устранение имеющихся противоречий в понятийном и категориальном аппарате института правоохранительной системы РФ, используемом для законодательного закрепления отдельных ее элементов в субъектах РФ;

- приведение имеющихся региональных нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты правоохранительной деятельности в соответствие с федеральным законодательством;

- принятие федерального Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором бы законодательно были бы определены: понятие общественного порядка, определены формы участия граждан в охране общественного порядка, задачи и принципы правоохранительной деятельности в субъекте РФ.

Говоря о региональной правоохранительной политике как части системы своевременно отметить, что она должна, в том числе, строиться на тех же принципах, что и вся правовая политика, и в первую очередь на принципах плановости, последовательности, постепенности и преемственности, которые, по нашему мнению, с учетом специфики правоохранительной деятельности должны будут выражаться в следующем:

- разработка четкой концепции федеральной и региональной правоохранительной политики;

- разработка четких программ и планов осуществления мероприятий реформирования правоохранительной политики, в том числе и в регионах (оперативных, краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных и стратегических);

- глубокий, в первую очередь научный, анализ существующей правоохранительной политики с целью выявления «отживших» мер, и выявления потенциально «живучих»;

- четкое формулирование целей и задач, а также принципов, на которых будет строиться новая правоохранительная политика в субъекте РФ;

- переосмысление функций правоохранительных органов (например, не следует возлагать на правоохранительные органы абстрактную задачу борьбы с преступностью, как это сплошь и рядом происходит сейчас. С них должны спрашивать только за конкретные правовые функции: раскрытие и расследование преступлений, поддержание обвинения, обеспечение недопустимости уголовного преследования невиновных людей и т.д.);

- разработка и внедрение в практику новых методов правоохранительной политики;
- установление правовых форм и средств по контролю за деятельностью правоохранительных органов со стороны населения субъекта РФ;
- обеспечение дополнительного финансирования мер по охране права и обеспечению правопорядка из средств регионального бюджета;
- четкое разделение компетенции и полномочий федеральной и региональной правоохранительной политики и т.д.

Другими словами эффективность механизма функционирования правоохранительной системы субъекта РФ должны достигаться не только расширением круга участников правоохранительной деятельности, но и подведением необходимой финансовой и материальной базы под уже существующую систему. Одним из важнейших направлений совершенствования региональной правоохранительной политики должно выступить совершенствование и развитие взаимодействия, именно взаимодействия, правоохранительных органов и субъектов гражданского общества в лице региональных общественных организаций, предприятий и учреждений, местного населения в целом.