

РАЗДЕЛ 1

Понятие, система правоохранительных органов Российской Федерации

Тема 1. Понятие и система учебного курса «Правоохранительные органы»

1. Понятие правоохранительных органов

Деятельность государства и его органов охватывает различные сферы общества. Одной из таких сфер жизни общества является обеспечение законности, правопорядка, защита законных прав и свобод человека и гражданина, охрана прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, трудовых коллективов и общественных объединений, а также осуществление борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Эту **функцию** государства, именуемую **правоохранительной**, должны осуществлять правоохранительные органы, наделенные соответствующими полномочиями для решения данных задач.

Правоохранительные органы — специально создаваемые государством органы, уполномоченные осуществлять деятельность по охране прав и свобод личности, общества, государства, охрану законности и правопорядка, осуществлять борьбу с правонарушениями путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом.

К числу отличительных **признаков правоохранительных органов** необходимо отнести следующие их характерные черты.

1. Правоохранительные органы являются специально уполномоченными государственными органами, основная функция которых заключается в обеспечении и защите прав и свобод человека, интересов общества и государства в сфере соблюдения законности и охраны правопорядка.

2. Правоохранительные органы правомочны применять юридические меры воздействия, к числу которых относятся различные меры государственного воздействия и меры взыскания и наказания.

3. Правоохранительные органы функционируют в рамках строго определенного правового поля: порядок их организации и деятельности четко регламентирован правовыми актами, свои действия они осуществляют в строгом соответствии с законом.

4. Правоохранительные органы соблюдают установленные законом процедуры, процессуальные правила при осуществлении своей деятельности.

Термин «правоохранительные органы» введен в юридический обиход в конце 50-х — начале 60-х г. XX века и обозначает такой вид государственной деятельности, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

В юридической науке нет единой точки зрения по вопросу о том, какие из органов следует отнести к числу правоохранительных. Существуют две основные точки зрения на проблему **определения круга правоохранительных органов**:

- одни авторы полагают, что к числу правоохранительных органов следует относить лишь органы, осуществляющие борьбу с преступностью и охрану правопорядка;
- другие значительно расширяют круг правоохранительных органов, включая в него судебные органы, нотариат, таможенные органы и др.

На наш взгляд, обеспечение прав и законных интересов личности, общества и государства охватывает гораздо более широкую сферу, нежели охрана правопорядка. В связи с этим следует разделить точку зрения тех авторов, которые относят к числу правоохранительных органов более широкий круг органов.

Правоохранительные органы могут выполнять различные функции, но одним из основных направлений деятельности каждого из этих органов является осуществление деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина в России. К числу таких правоохранительных органов относятся:

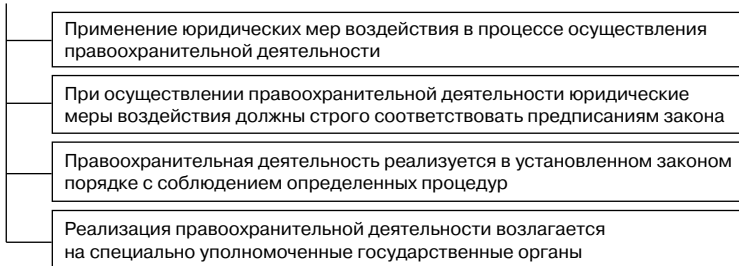
- суды (общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды);
- органы прокуратуры;
- органы внутренних дел;
- органы исполнительной власти в сфере юстиции;
- органы обеспечения безопасности (Совет безопасности РФ, органы ФСБ России, таможенные органы, ФСКН России);
- органы, осуществляющие оказание юридической помощи (нотариат, адвокатура, а также частные детективные и охранные службы).

Основными задачами, реализуемыми вышеуказанными органами в рамках правоохранительной деятельности, являются защита прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства, охрана законности и правопорядка, предупреждение правонарушений. Вышеуказанные задачи достигаются посредством выполнения каждым из этих органов специфических функций, различных для каждого из правоохранительных органов.

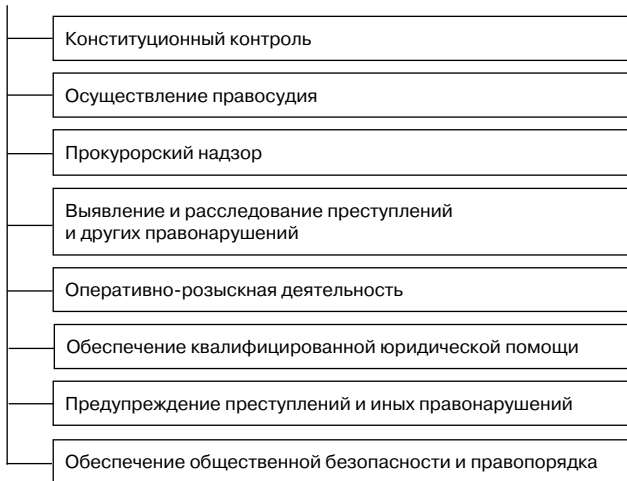
Функциями правоохранительных органов являются:

- осуществление правосудия;
- конституционный контроль;
- прокурорский надзор;
- выявление и расследование преступлений и других правонарушений;
- обеспечение квалифицированной юридической помощи;
- обеспечение общественной безопасности и правопорядка;
- предупреждение правонарушений.

Признаки правоохранительной деятельности



Функции правоохранительных органов



2. Предмет и система учебного курса по дисциплине «Правоохранительные органы»

Курс «Правоохранительные органы» является комплексной юридической дисциплиной, которая изучает основы организации, наиболее важные с точки зрения реализации правоохранительной функции направления деятельности этих органов и их взаимодействие.

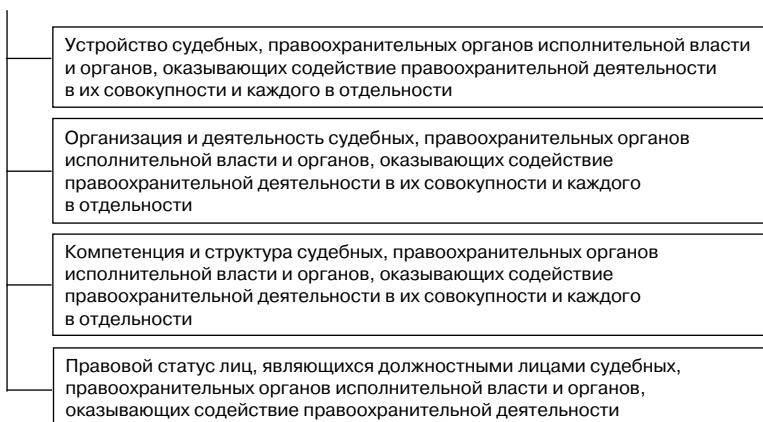
Предметом курса «Правоохранительные органы» является система судебных, правоохранительных органов исполнительной власти РФ и органов, оказывающих содействие правоохранительной деятельности, устройство и компетенция данных органов, порядок их организации и деятельности, правовой статус должностных лиц правоохранительных органов.

Система и содержание данного курса определяются его предметом. В содержание курса входят вопросы о понятии, задачах и функциях правоохранительных органов, предмете и системе курса, взаимосвязь его с другими юридическими дисциплинами, его нормативно-правовая база, выступающая в качестве источника данного курса. Основное же содержание курса составляют вопросы организации и

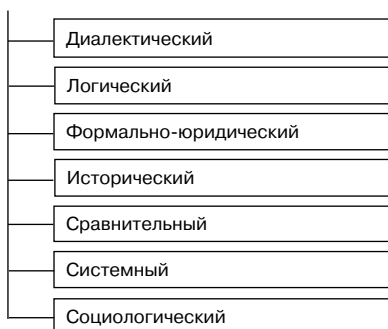
Тема 1. Понятие и система учебного курса «Правоохранительные органы»

деятельности отдельных правоохранительных органов: порядок их создания, компетенция, структура и организация, основные задачи и функции, порядок комплектования кадрами, требования к кандидатам на должности в этих органах, их полномочия и правовой статус. Систему курса составляют порядок организации и деятельности судебной системы и различных ветвей судебной власти, непосредственно судов различных звеньев, правосудие и его демократические основы, организация и деятельность органов прокуратуры, органов внутренних дел, органов обеспечения безопасности и правопорядка, адвокатуры, нотариата, частных детективных и охранных служб.

Предмет курса «Правоохранительные органы»

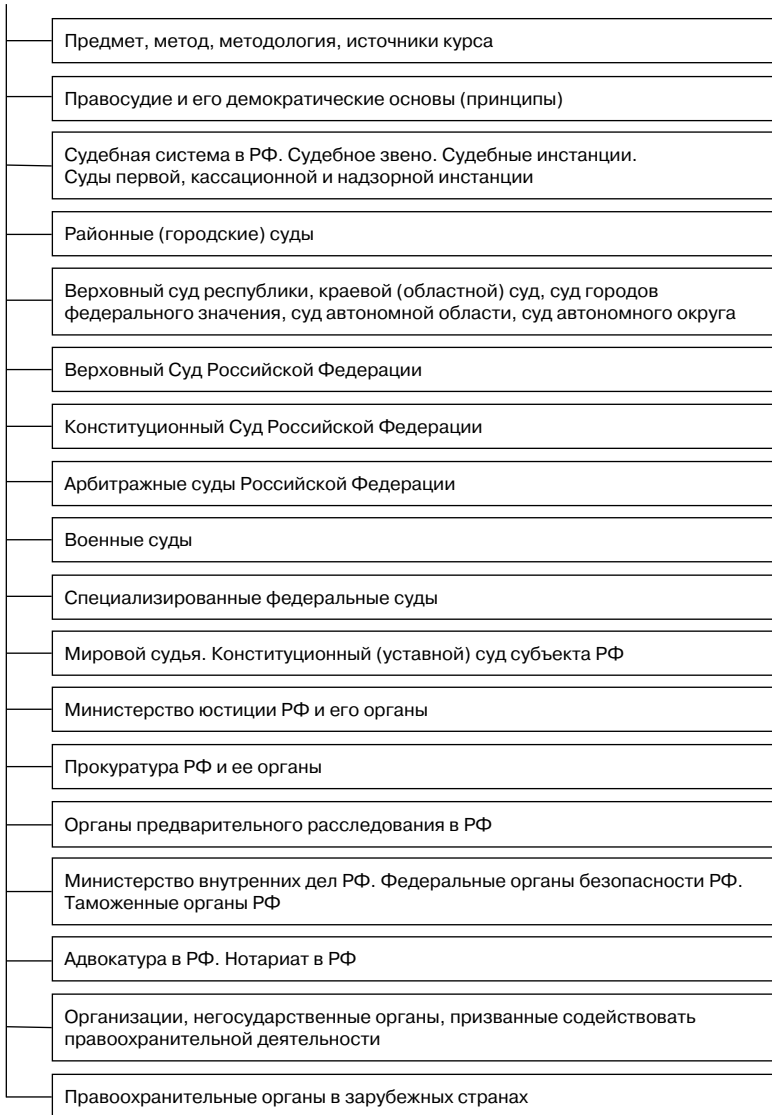


Методы изучения дисциплины «Правоохранительные органы»



Система учебной дисциплины

«Правоохранительные органы»



3. Общая характеристика правовых актов о деятельности судов и правоохранительных органов исполнительной власти Российской Федерации

Источниками курса «Правоохранительные органы» являются законодательные и другие правовые акты, определяющие задачи, функции, структуру, порядок организации и деятельности правоохранительных органов. Они составляют правовую основу организации и деятельности вышеуказанных органов. Среди многочисленных источников данного курса есть те, которые обладают наибольшей юридической силой, например Конституция РФ, и такие, которые распространяют свое действие на весьма узкий круг лиц (ведомственная инструкция и т.п.). Традиционно все нормативные правовые акты, регулирующие деятельность правоохранительных органов, можно **классифицировать** по нескольким основаниям.

Если взять за основу **содержание** правовых актов о правоохранительных органах, то их можно разделить на следующие группы.

1. Акты общего действия:

- а) международно-правовые акты, регламентирующие стандарты в области юстиции, положения о правах и свободах человека и гражданина, вовлеченного в сферу деятельности правоохранительных органов и т.д. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. К числу таких актов следует отнести Всеобщую декларацию прав человека¹, Международный пакт о гражданских и политических правах², Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод³, Основные принципы, касающиеся роли юристов⁴, Основные положения о роли адвокатов⁵, Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование⁶, Резолюцию Эконо-

¹ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

² Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

³ Заключена в Риме 4 ноября 1950 г.

⁴ Заключены в Гаване 27 августа — 7 сентября 1990 г.

⁵ Заключены в Гаване 27 августа — 7 сентября 1990 г.

⁶ Заключены в Гаване 27 августа — 7 сентября 1990 г.

мического и социального совета ООН 1989/60 от 24 мая 1989 г. «Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов»¹, Европейскую хартию о законе «О статусе судей»², Итоговый документ семинара «Европейская хартия о статусе судей в общем судебном пространстве Совета Европы»³, законодательство о Европейском суде по правам человека и др.;

- б) Конституция РФ. Она обладает высшей юридической силой и носит общий универсальный характер, имеет прямое действие на всей территории РФ. Конституция РФ, устанавливая основы государственного строя, закрепляет самостоятельность судебной власти, ее основы, определяет построение судебной системы, основные принципы, касающиеся вопросов организации судостроительства и осуществления правосудия, другие вопросы, касающиеся отдельных сторон деятельности правоохранительных органов (ст. 2, 15, 19, 22, 24, 29, 48, 49, 122 и др.).
2. Акты о судебной власти, судостроительстве, правосудии и судах, органах, обеспечивающих деятельность судов. Данные акты определяют структуру судебной власти, основные принципы ее организации и деятельности, задачи и компетенцию судебных органов в РФ, деятельность органов судейского сообщества, правовой статус судей и т.д. К данной группе актов относятся Закон о судебной системе, Закон о мировых судьях, Закон о статусе судей, Закон о военных судах, Закон об арбитражных судах.
3. Акты, регламентирующие деятельность органов прокуратуры. В них установлена система органов прокуратуры в РФ, порядок их деятельности и полномочия, отрасли прокурорского надзора, правовой статус прокурорских работников, средства прокурорского реагирования. К источникам данной группы относятся: Решение о Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств, Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „О прокуратуре Российской Федерации“», приказы Генерального прокурора РФ и др.
4. Акты, регламентирующие организацию и деятельность органов, осуществляющих охрану безопасности и правопорядка в РФ. В этих актах установлены задачи и функции органов обеспечения безопас-

¹ Резолюция 1989/60 ЭКОСОС от 24 мая 1989 г.

² Принята в Лиссабоне 10 июля 1998 г.

³ Принят в Лиссабоне 10 апреля 1999 г.

ности и правопорядка, их структура, полномочия, основные направления деятельности и т.д. К данной группе нормативных правовых актов относятся Закон о ФСБ, Закон о безопасности, Положение о Совете безопасности, Закон о милиции, Закон об экстремизме и др.

5. Акты, регламентирующие организацию выявления и расследования преступлений. В данных актах регламентированы вопросы, касающиеся осуществления оперативно-розыскной деятельности, предварительного расследования, органы, полномочные осуществлять данные виды деятельности, порядок проведения оперативно-розыскных и следственных мероприятий и т.д. Сюда отнесены такие правовые акты, как УПК РФ, Закон об ОРД, Закон о борьбе с терроризмом, Закон о ФСБ и др.
6. Акты об организации юридической помощи в РФ. В этих актах регулируется порядок организации органов, оказывающих юридическую помощь в РФ, их полномочия и основные задачи, виды оказываемой юридической помощи, правовой статус лиц, оказывающих юридическую помощь, и т.д. К данной группе могут быть отнесены такие акты, как Закон об адвокатской деятельности, Основы законодательства о нотариате, Закон о детективной деятельности и т.д.

В основу другой классификации нормативной базы курса «Правоохранительные органы» положена **юридическая сила** данных актов. По юридической силе все нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов в Российской Федерации, могут быть разделены на следующие группы.

Конституция РФ, имеющая высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории РФ. Она определяет основы деятельности правоохранительных органов, регулирует вопросы, касающиеся построения судебной системы и некоторых других правоохранительных органов. Конституция принимается в особом порядке всенародным голосованием (референдумом), является наиболее стабильным актом, выступает в качестве основного закона. Нормы Конституции не могут быть изменены какими-либо законами. Все другие правовые акты, за исключением международных актов, содержащих общепризнанные принципы и нормы международного права, являются актами более низкого уровня и должны соответствовать положениям Конституции РФ.

Международные правовые акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, и международные договоры Российской Федерации, касающиеся вопросов организа-

ции и деятельности правоохранительных органов, стандартов в области обеспечения и соблюдения прав человека, вовлеченных в деятельность этих органов. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ нормы, установленные в данных актах, являются составной частью российской правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Законы. Законы регулируют все важнейшие стороны правоохранительной деятельности в РФ. Законодательные акты имеют следующую иерархию:

- а) **федеральные законы**, принимаемые Государственной Думой РФ, утверждаемые Советом Федерации РФ и подписываемые Президентом РФ. Они, в свою очередь, могут быть разделены на:
 - федеральные конституционные законы — их издание осуществляется в силу прямого предписания Конституции РФ и по вопросам, указанным в ней. Как правило, это наиболее важные вопросы, касающиеся построения судебной системы РФ. К числу федеральных конституционных законов, составляющих правовую основу деятельности правоохранительных органов в РФ, относятся Закон о судебной системе, Закон о военных судах, Закон об арбитражных судах;
 - федеральные законы. К их числу относятся все остальные законы, принимаемые на федеральном уровне: Закон об адвокатской деятельности, Закон о ФСБ, Закон о милиции и др.;
- б) **законодательство субъектов РФ:**
 - конституции и уставы субъектов РФ;
 - законы субъектов РФ, регулирующие вопросы, относящиеся к правоохранительной деятельности. К числу таких законов относятся: Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка» (Тверская, 13. 2001. 16–22 мая), Закон г. Москвы от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине» (Тверская, 13. 2002. 13 авг.), Закон Московской области от 29 декабря 2000 г. № 111/2000-ОЗ «О порядке назначения на должность и деятельности мировых судей в Московской области» (Вестник Моск. обл. думы. 2005. № 11) и др.

При этом следует отметить, что все наиболее важные вопросы, касающиеся устройства и деятельности правоохранительных органов, отнесены в силу ст. 71 Конституции РФ к исключительной ком-

петенции Российской Федерации. *Законодательство субъектов РФ может регламентировать только те вопросы, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.* Применительно к правоохранительной сфере такими вопросами в соответствии со ст. 72 Конституции РФ являются:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- административное и административно-процессуальное законодательство;
- кадры судебных и правоохранительных органов;
- адвокатура и нотариат.

Регулирование законодательством субъектов РФ вопросов, относящихся к совместному ведению субъектов Российской Федерации и Российской Федерации, осуществляется в соответствии с положениями федеральных законов. Законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Указы и распоряжения Президента РФ. Данные правовые акты издаются в случае необходимости обеспечения исполнения требований Конституции РФ и федерального законодательства по вопросам, относящимся к правоохранительной деятельности. Содержание указов и распоряжений Президента РФ всегда определяется Конституцией РФ и законами. Как правило, указы Президента издаются по вопросам, не регламентированным законодательными актами. К числу актов президентского нормотворчества, касающихся организации и деятельности правоохранительных органов, относятся Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» и др. Часть указов Президента РФ носит индивидуальный характер: ими назначаются на должность федеральные судьи и иные должностные лица правоохранительных органов. Указы и распоряжения Президента РФ не могут противоречить положениям Конституции РФ и законов.

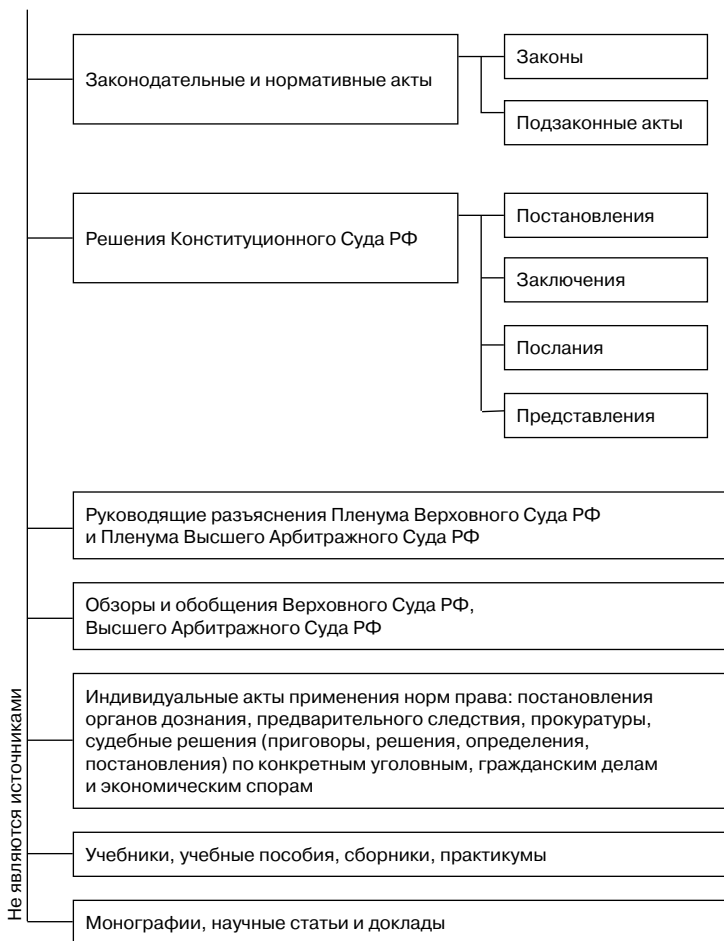
Постановления и распоряжения Правительства РФ — нормативные акты, издающиеся по вопросам, относящимся к ведению Пра-

вительства РФ, они более детально регламентируют вопросы, установленные законодательными актами, создают механизм реализации отдельных правовых норм и институтов. К числу таких актов Правительства РФ следует отнести, например, Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333, Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 1996 г. № 1546-р «О судебно-экспертных учреждениях системы Минюста России», Постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или судьи». Правительственные акты не должны противоречить вышестоящим правовым актам.

Ведомственные правовые акты — нормативные акты министерств, ведомств и служб. Они издаются руководителями соответствующего уровня. К числу таких актов относятся инструкции, приказы, распоряжения, указания и т.д. Они детально и применительно к той или иной сфере регулируют вопросы, уже затронутые в вышестоящих правовых актах, определяющих правоохранительную деятельность в РФ. Ведомственные нормативные акты не должны противоречить предписаниям актов, имеющих высшую юридическую силу. К числу ведомственных актов относятся приказы, указания и распоряжения Генеральной прокуратуры РФ и Генерального прокурора РФ (Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 декабря 2001 г. № 80 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», Указание Генеральной прокуратуры РФ от 1 декабря 1997 г. № 72/7 «Об усилении воздействия на должностных лиц, не выполняющих законные требования прокуроров», Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 февраля 1999 г. № 10 «О полномочиях прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на особорежимных объектах Российской Федерации» и др.), Министерства юстиции РФ (Приказ Минюста РФ от 21 июня 2000 г. № 179 «Об утверждении Порядка прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса», Приказ Минюста и Минфина от 6 октября 2003 г. № 257/89 н «Об утверждении порядка оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуро-

ра или суда, в зависимости от сложности уголовного дела», Приказ Минюста РФ от 29 июля 2002 г. № 211 «Об утверждении Порядка ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации» и др.).

Источники дисциплины «Правоохранительные органы»



**Законодательные источники
дисциплины «Правоохранительные органы»**

