

Кобзарев Федор Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Костромской государственной университет
Kobzarev Fedor Mihailovich
doctor of Law, Associate Professor, Kostroma state University
kobzarfm@mail.ru

**К ВОПРОСУ О СОСТОЯНИИ И ПРОБЛЕМАХ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ**

**ON THE STATUS AND PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT
ACTIVITIES TO ENSURE THE RULE OF LAW**

В статье проводится анализ правового регулирования правоохранительной деятельности по обеспечению законности в стране. Рассматриваются проблемы в данной сфере, связанные с отсутствием выверенной правоохранительной политики, с интенсивностью и спонтанностью правотворчества, реформированием правоохранительных органов, а также предлагаются пути решения этих проблем.

The article analyzes the legal regulation of law enforcement activities to ensure the rule of law in the country. The problems in this area related to the lack of a verified law enforcement policy, the intensity and spontaneity of law-making, law enforcement reform, as well as the ways to solve these problems are considered.

Законность, правоохранительная деятельность, правоохранительные структуры, уголовно-правовая политика, законодательная деятельность.

Legality, law enforcement, law enforcement agencies, criminal law policy, legislative activity.

Обеспечение законности в современной России вызывает потребность системного, комплексного и целенаправленного воздействия на поведение и соответствующие действия субъектов общественных отношений. При этом успешность такого воздействия в значительной мере достигается наличием совершенных механизмов реализации правовых норм, обеспечивающих минимизацию неправомерной деятельности, отрицательного влияния разнообразных факторов на состояние законности.

Среди этих механизмов особое место отводится правоохранительному механизму, под которым принято понимать совокупность правил, средств, способов и процедур, предусмотренных в законе, использование которых государством в процессе реализации охранительной функции дает возможность обеспечить законность в стране.

Указанная функция реализуется в первую очередь посредством правоохранительной деятельности, осуществляемой как всеми государствен-

ными структурами, органами местного самоуправления, так и специальными государственными институтами, в том числе правоохранительными органами, прокуратурой, органами судебной власти.

Результативность деятельности именно этих публичных институтов непосредственно влияет на глубину и эффективность реализации законов. Вместе с тем, состояние правоохранительной деятельности этих институтов свидетельствует о наличии ряда проблем по обеспечению ими законности, большинство из которых связано, как в целом с отсутствием общей правоохранительной политики, так и с недостатками правового регулирования.

Основные субъекты правоохранительной деятельности – правоохранительные структуры, являясь федеральными государственными органами, выполняют свои основные функциональные обязанности, состоящие в предупреждении, выявлении, раскрытии, пресечении, расследовании преступлений, исполнении судебных решений по уголовным делам.

Значительный вклад в обеспечение реализации охранительной функции государства отводится прокуратуре и органам судебной власти.

В рамках обеспечения законности в последние годы происходит активная модернизация законодательства в сфере правоохранительной деятельности. При этом хотя и далеко не всегда, но зачастую основу совершенствования правового регулирования отношений составляют документы стратегической направленности, в том числе концепции, стратегии, доктрины и иные акты долгосрочного действия.

К числу таких политико-правовых документов, принятых в последнее время, относятся: Национальная Стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции¹; Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.², Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года³; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации⁴, а также целый ряд иных документов программно-методологического характера.

Наряду с тем, помимо перечисленных программных документов, возникает необходимость разработки и реализации отдельных современных концепций, доктрин, программ, как общей правоохранительной политики, так и специальной – уголовной, уголовно-правовой политики. Однако до настоящего времени такие документы в рассматриваемой сфере не приняты.

Вместе с тем на фоне общего снижения уровня преступности в последние годы на более чем 1 млн преступлений (в 2008 г. было зарегистри-

¹ Утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460.

² Утв. Указом Президента РФ от 28.11.2014 № 2753.

³ Утв. Президентом РФ 13.05.2012.

⁴ Утв. Президентом РФ 20.11.2013.

ровано 3 209 862, в 2016 г. – 2 160 063)⁵ динамика преступности в стране характеризуется тревожными тенденциями. Особое беспокойство вызывают акты терроризма, повышенный уровень проявлений экстремизма, организованная преступность, рост преступлений в отношении несовершеннолетних, миграционная преступность. Сохраняют остроту такие преступления, как кражи, грабежи, мошенничество, присвоения, растраты и иные посягательства на охраняемые общественные отношения. Наблюдается рост киберпреступности. В современных условиях преступления обретают опасные формы и глобальный масштаб. Коррупция в высших эшелонах власти, аферы в банковской сфере, широкая распространенность «откатов» при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд свидетельствует о встраивании криминалитета в политику и во власть.

Сложившаяся ситуация на протяжении длительного времени требует разработки и реализации научно-обоснованной (при активном участии общественности, институтов гражданского общества) уголовно-правовой политики. Еще в 2013 году на парламентских слушаниях в Совете Федерации был сделан вывод о необходимости новой Концепции уголовно-правовой политики и разработки новых редакций УК РФ и УПК РФ⁶. Однако предложения ученых, практиков и политиков о разработке Концепции уголовно-правовой политики и попытки ее разработки до настоящего времени не увенчались успехом.

По мнению многих авторитетных специалистов в области уголовного права, одной из основных негативных тенденций современного российско-го законодательства в сфере уголовного права является спонтанность и субъективизм в принятии уголовно-политических решений⁷. Изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации вносятся без учета результатов научных исследований, правоприменительной практики, без широкого общественного обсуждения, рассматриваются Государственной Думой, как правило, в сжатые сроки, за которые ведущие специалисты по уголовному праву не успевают донести свое экспертное мнение до законодателей. Дей-

⁵ Следует отметить, что, по мнению криминологов, наблюдаемое за последние годы снижение числа зарегистрированных преступлений не соответствует тенденциям реальной преступности, и изменение этого показателя напрямую зависит от уровня искусственной латентности. В настоящее время в поле зрения правоохранительных органов попадают около 2-х миллионов преступлений, имеющих признаки состава преступлений, но по которым в силу различных причин не были возбуждены уголовные дела. См. об этом подробнее: «Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О. С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 127–128.

⁶ Сенат подает телесигналы // РГ. 2013. 25 нояб. № 265(6241).

⁷ Рарог А. И. Тенденции развития российского уголовного закона // Уголовное право: стратегия развития в 21 веке: материалы 11 Междунар. науч.-практ. конф. (30–31 января 2014 г.). М.: Проспект, 2014. С. 3.

ствия законодателя в этой сфере бессистемны, что наносит непоправимый урон всему делу борьбы с преступностью⁸.

В указанных выше материалах парламентских слушаний также указывается, что кроме внесения подавляющего количество законодательных инициатив без соответствующего надлежащего анализа, число вносимых изменений за пределами и превышает все мыслимые рамки. За 17,5 лет с момента вступления в силу УК РФ, было принято 150 федеральных законов, в той или иной мере изменивших концептуальные положения уголовного закона. Также 155 федеральных законов принято с целью внесения тех или иных изменений в УПК РФ, который вступил в силу в 2002 году.

В таких условиях правильно утверждается, что в настоящее время и уголовное и уголовно-процессуальное законодательство являются «плавающим» законодательством.

Не случайно в рекомендациях парламентских слушаний на тему «Уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации: состояние и перспективы», состоявшихся 22 апреля 2016 г., было указано на необходимость установления особого порядка внесения изменений в УПК РФ, предусмотрев периодичность принятия таких законов не более одного в год с установлением единой даты его вступления в силу. Подобное предложение в полной мере относится и к порядку изменения УК РФ.

Следует также отметить отсутствие заметного прогресса и в противодействии некриминальным правонарушениям. Как следствие сохраняется высокий уровень нарушений законов – только прокурорами ежегодно выявляется свыше 5 млн соответствующих фактов⁹.

Одновременно продолжается рост количества совершаемых административных правонарушений. К примеру, в 2016 г. сотрудниками МВД России пресечено 95 445 529 административных правонарушений, что на 7,7 % превышает уровень 2015 г.¹⁰

На данные виды правонарушений действует во многом тот же комплекс факторов, что и на преступления – неблагоприятные социально-экономические условия, несовершенство правового регулирования, организационные и иные недостатки правоохранительных, контрольно-надзорных и иных государственных структур.

⁸ Голик Ю. В. Болевые точки законодательного обеспечения борьбы с преступностью и пути их устранения как насущная задача уголовной политики // Библиотека уголовного права и криминологии. 2014. № 2(6).

⁹ Выборочные данные из формы 511 (ОН) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2015–2016 гг.

¹⁰ Выборочные данные из формы 1-АП «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за 2015–2016 гг. (утв. приказом МВД России от 14.05.2012 № 507).

Многочисленные законодательные новеллы в данной сфере¹¹ принимаются зачастую без осмысления сути и масштабов происходящих процессов, не в полной мере обеспечивают потребности правоприменительной практики, которая в свою очередь страдает от неэффективности, не акцентирует внимания на профилактических мерах.

Не отличается системностью и совершенствование законодательства о правоохранительной деятельности. Оно осуществляется по двум основным направлениям. Это, во-первых, принятие новых или изменение действующих законов, регулирующих отношения в правоохранительной сфере, во-вторых, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, прокуратуры, суда.

По первому направлению следует выделить такие значимые законы, как Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Федеральный закон от 23.06.2016 №182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

По второму направлению – это в первую очередь изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, касающиеся правового регулирования судебной системы и прокуратуры и Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации. Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» упразднен Высший Арбитражный Суд, изменен порядок назначения прокуроров, уточнен конституционный статус прокуратуры.

Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157 создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, а затем принят и соответствующий закон¹². Исходя из задач этой службы по участию в охране общественного порядка, обеспечении государственной и общественной безопасности, в том числе по участию в борьбе с терроризмом и экстремизмом, эта структура отнесена к правоохранительным органам¹³.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 упразднены Федеральная служба Российской Федерации

¹¹ В течение 2016 г. принято 57 законодательных актов (в 2015 – 54), на основании которых КоАП РФ подвергся значительным изменениям, в том числе введены новые или усовершенствованы действующие составы административных правонарушений, скорректированы общие и некоторые процессуальные положения.

¹² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.11.2017).

¹³ См.: Регламент Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 14.02.2014 (с посл. изм.).

по контролю за оборотом наркотиков и Федеральная миграционная служба с передачей функций этих служб МВД России.

Необходимость дальнейшей модернизации правоохранительных структур во многом связана с потребностью нормативного закрепления основных «правоохранительных» понятий, упорядочиванием поступления на службу и ее прохождением в этих органах. Нечеткость законодательного определения и наличие разнообразия в понимании правоприменителями существа понятий «правоохранительный орган» и «правоохранительная деятельность» создает трудности в правоприменительной деятельности, порождает длительные безрезультатные научные дискуссии.

Обилие норм, регулирующих прохождение службы в правоохранительных органах, усложняет правоприменительную практику и порождает ошибки, снижающие эффективность реализации правоохранительных функций сотрудниками правоохранительных органов¹⁴.

Надежды ученых на установление определенности в решении этого вопроса посредством принятия закона о правоохранительной службе не оправдались. Последними изменениями, внесенными в Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», из него был исключен термин «правоохранительная служба» как один из видов государственной службы¹⁵. Тем самым возникли дополнительные обоснованные сомнения: «Быть или не быть государственной правоохранительной службе?»¹⁶, и, соответственно, новые сложности относительно возможного законодательного определения понятия «правоохранительный орган». Вместе с тем следует согласиться с мнениями тех ученых, которые полагают, что служба на определенных должностях в правоохранительных органах отличается рядом особенностей по сравнению с гражданской и военной службой, характеризуется наличием многих общих черт и обладает определенным единством¹⁷. Это обуславливает необходимость определения на законодательном уровне единого правового статуса работника правоохранительного органа, также как и обеспечения единооб-

¹⁴ Соколов О. С. Объекты унификации норм законодательства о правоохранительной службе // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 814–820.

¹⁵ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона 20 таможенном регулировании в Российской Федерации»: федер. закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.12.2017).

¹⁶ Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.12.2016).

¹⁷ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2006. С. 67; Артемьев А. М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; Магомедов Ф. Б. Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

разного подхода к определению правового статуса того или иного правоохранительного органа.

В настоящее время статус органов ФСБ России, МВД России, СК России, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации определен соответствующими федеральными законами, а правовое положение органов ФССП России, ФСИН России, таможенных органов регулируется подзаконными нормативными правовыми актами. Подобная практика правового регулирования ставит в неравное положение по отношению друг к другу данные государственные структуры, принижает значимость отдельных из них в деятельности по обеспечению законности.

Среди проблем деятельности правоохранительных органов следует выделить отсутствие системного подхода при их реформировании. Как правило, реформирование отдельных правоохранительных органов осуществляется изолировано от других¹⁸. В результате допускается смешение функций, пересечение компетенции и другие погрешности правовой регламентации. Примером являлась деятельность органов МВД России и ФСКН России в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков. Происходила конкуренция ведомств, которая, по замыслу законодателя, должна была привести к повышению эффективности их деятельности. Однако на практике, с учетом сложившейся системы оценки эффективности деятельности ведомств, основанной на статистических показателях, складывалась ситуация, приводящая к разобщенности правоохранительных органов, негативной конкуренции, которая нарушала согласованность правоохранительных органов по достижению общих целей правоохраны.

Имеется также ряд правовых проблем по обеспечению законности, связанной с деятельностью прокуратуры и органов судебной власти. К их числу относятся недостаточность полномочий прокуроров в сфере уголовного судопроизводства, а для судей – отсутствие законодательного установления уровня служебной нагрузки, оптимальных пределов судебного усмотрения и др.

Решение перечисленных проблем правоохранительной деятельности государственных структур, на наш взгляд, способно оказать положительное влияние на уровень обеспечения законности в стране.

¹⁸ Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М.: Юридическая литература, 1991. С. 40–97.