

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Н. И. Газетдинов,

кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Республики Татарстан
(ФГАУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»,
кафедра уголовного процесса и криминалистики, заведующий)

В проекте Концепции правоохранительной политики в Российской Федерации, характеризуя современное состояние правоохранительной системы, авторы в числе недостатков существующей системы также отмечают отсутствие легального определения правоохранительной деятельности и правоохранительного органа, распространение коррупции внутри правоохранительной системы и отсутствие системы мер по борьбе с ней, сосредоточение антикоррупционной деятельности в руках служб собственной безопасности ведомств, которые по сути могут и часто выполняют роль инструмента борьбы с неугодными, незавершенность судебной и правовой реформы, несовершенство законодательной техники и еще ряд серьезных недостатков¹.

Для сущностной характеристики правоохранительной деятельности, безусловно, прежде всего необходимо определиться с понятием «правоохранительные органы» и определить круг органов, образующих правоохранительные органы Российской Федерации, поскольку понятие «правоохранительная деятельность» производно от данного понятия.

Также как и правоохранительная деятельность понятие правоохранительных органов в действующем законодательстве отсутствует², что в ко-

нечном итоге приводит к различным подходам в понимании данного понятия.

Значительно широкий перечень правоохранительных органов содержится в работе В. С. Авдонкина. Помимо таких классических правоохранительных органов как суды, прокуратура, адвокатура, ФСБ, МВД, в эту систему он включает органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность: Совет безопасности РФ, Службу внешней разведки РФ, Федеральную службу охраны РФ, нотариат, третейские суды, Федеральную службу исполнения наказаний, Федеральную службу судебных приставов РФ, Федеральную службу охраны РФ, Федеральную таможенную службу РФ и службу частной детективной и охранной деятельности³.

Относительно небольшой перечень в систему правоохранительных органов включают А. А. Шамардин и А. П. Гуськова, хотя отсутствует определение понятия правоохранительных органов, в работе на данное понятие они раскрывают и выделяют через призму правоохранительной деятельности четыре основных направления этой деятельности: правосудие; прокурорский надзор; предварительное расследование уголовных дел; оперативно-розыскную деятельность.

¹ См.: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под. ред. Малько А. В. Саратов, 2012. С. 6–8.

² Об отсутствии легального определения понятия правоохранительной деятельности и правоохранительного органа отмечают

также авторы проекта Концепции правоохранительной деятельности в РФ. См.: Там же. С. 6

³ См.: Авдонкин В. С. Правоохранительные органы: учебное пособие. М., 2010. — 288 с.

Соответственно в систему правоохранительных органов в работе включены суды, прокуратура, органы предварительного расследования, но все же и адвокатура⁴.

Традиционно, многие авторы в систему правоохранительных органов включают суды, прокуратуру, адвокатуру, органы предварительного расследования, министерство юстиции и нотариат. При этом прокуратура и органы предварительного расследования из данного перечня практически лишь ни у кого не вызывают сомнений относительно их принадлежности к правоохранительным органам.

Отдельные методы, которые адвокатуру не относят к правоохранительным органам мотивируют свои позиции тем, что адвокатура общественная, а не государственная организация, а правоохранительная деятельность — это государственная деятельность и она должна и может быть осуществлена только государственными органами.

Относительно того, что адвокатура как негосударственный орган не может выполнять государственную функцию охраны прав не имеет под собой никакой почвы, т. к. в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и об адвокатуре в РФ» на адвокатуру государством возложена обязанность выполнения правоохранительной функции, функции защиты прав и законных интересов граждан и организаций путем оказания различных видов юридической помощи, т. е. в данном случае государство делегирует адвокатуре свои полномочия.

Основным мотивом возражений относительно того, что суд не является правоохранительным органом авторы объясняют тем, что суд является органом независимой государственной власти.

Да, судебная власть является независимой от других ветвей государственной власти, но данное положение не может служить основанием для отрицания того, что на судебную систему возложено; она выполняет правоохранительную функцию и в этом нет никаких противоречий. Правосудие безусловно является основным направлением правоохранительной деятельности, в этом нет никакого сомнения. Точка зрения, согласно которой суд не является правоохранительным органом вызвано узкой трактовкой правоохранительной

деятельности, как деятельности связанной преимущественно с осуществлением функции уголовного преследования⁵.

Обязанность судов как органов государственной власти осуществлять защиту прав и законных интересов вытекает из Конституции РФ: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). В ст. 18 Конституции РФ также закреплено, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, т. е. судами.

Многие авторы, совершенно справедливо, правоохранительную деятельность характеризуют как: деятельность, направленную на защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц; деятельность, которая осуществляется органами и должностными лицами на основе законов; деятельность, которая сопряжена с применением властных полномочий к правонарушителям.

С нашей точки зрения помимо вышеназванных направлений правоохранительной деятельности таковыми являются конституционный контроль, и деятельности адвокатуры по оказанию квалифицированной юридической помощи. При этом, мы полагаем, что оперативно-розыскная деятельность не образует самостоятельного направления правоохранительной деятельности, а охватывается предварительным расследованием преступлений⁶.

Необходимо иметь в виду, что деятельность конкретного органа является правоохранительной ни в силу того, что деятельность данного органа обладает вышеназванными признаками правоохранительной деятельности, потому он является правоохранительным органом. Наоборот, указанными признаками конкретный орган наделяется в силу закона, возлагающего на него задачу защиты прав и законных интересов субъектов правоотношений, для этого закон наделяет его определенными полномочиями. Поэтому, критерием определения того или иного органа как правоохранительного, является не его статус как государственного или общественного органа, а возложенная законом на конкретный орган задача охраны порядка и защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Основная задача этого органа и вытекающее от-

⁵ Там же. С. 7.

⁶ Там же. С. 6; См. Газетдинов Н. И. Правоохранительные органы: учебник для юридических высших учебных заведений. Казань: Издательство Казанского университета, 2012. С. 20.

⁴ См.: Шамардин А.А., Гуськова А.П. Правоохранительные органы: учебное пособие, Оренбург 2012. С. 7

сюда основное направление его деятельности по выполнению данной задачи — осуществляемая этим органом соответствующая правоохранительная функция.

Исходя из вышеизложенного можно полагать, что правоохранительными органами являются те органы и организации, для которых в соответствии с законом защита прав и законных интересов является основной, либо одной из основных задач этих органов.

При этом, на какие органы государство возлагает задачу охраны прав и законных интересов можно определить анализируя действующее законодательство. Прежде всего это Конституция Российской Федерации, закон «О прокуратуре РФ», закон «Об адвокатской деятельности и об адвокатуре в РФ», закон «О полиции» и т. д. уголовно-процессуальный, гражданско-процессуальный, арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации. Например, в ст. 6 УПК РФ закреплено: уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В соответствии с действующим законодательством правоохранительной деятельностью, в широком смысле этого слова в той или иной степени занимаются все органы и организации. Такая задача стоит перед любым органом и организацией хотя бы по отношению к своему работнику в соответствии с трудовым законодательством, законом об образовании и другими законами, регулирующими отношения между администрацией и работником, либо учащимися. Но когда мы говорим о правоохранительных органах и правоохранительной деятельности, в прямом смысле этого слова, то речь идет о такой деятельности, которую данные органы осуществляют на профессиональной основе как основную форму своей деятельности; задача ее осуществления возложена на тот или иной конкретный орган государством в силу прямого предписания закона, и как правило, эти органы специально созданы для осуществления определенной правоохранительной деятельности: суды для защиты прав и законных интересов путем осуществления правосудия; прокуратура путем осуществления надзора за исполнением зако-

нов по основным направлениям прокурорского надзора и т. д. При этом разумеется, тот или иной правоохранительный орган помимо осуществления правоохранительной деятельности может выполнять и другие функции. Но, как справедливо отмечает С. Л. Лонь, чтобы соответствующий орган можно было отнести к числу правоохранительных, необходимо чтобы эта деятельность занимала значительное место в объеме его работы; и эта деятельность у него должна быть основной или иметь специальный закрепленный в законе процессуальный характер⁷. К примеру, для полиции одна из главных задач — это охрана общественного порядка (когда-то МВД называлась МООП), но в силу того, что на органы полиции возложена также задача расследования преступлений и это занимает большой удельный вес в ее деятельности, она безусловно, относится к числу правоохранительных органов. Расследованием преступлений в форме дознания могут заниматься и судебные приставы, но эта деятельность для них не является основной, в объеме работы этой службы она носит эпизодический характер, поэтому судебных приставов отнести к правоохранительным органам было бы неуместно.

Но федеральная служба судебных приставов должна быть отнесена к правоохранительным органам в силу того, что на ФССП помимо основной задачи обеспечения установленного порядка деятельности судов, закон возлагает еще одну основную задачу — исполнение судебных актов и актов других органов, подлежащих исполнению в соответствии с федеральным законом об исполнительном производстве (ст. 1 «О судебных приставах»).

Принятое судом любое решение в соответствии со ст. 6 Закона о судебной системе в РФ подлежит обязательному исполнению органами и должностными лицами органов исполнения судебных решений. В ст. ст. 45–46 Конституции РФ, государство гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечивая гарантию судебной защиты, но насколько в реальной действительности исполняются принятые судом решения, судебная власть за этим контролем не осуществляет. В случаях, когда то или иное решение суда, направленное на защиту

⁷ См. Правоохранительные органы: учебник для высших учебных заведений / под. ред. В. П. Божьева. М., Юрайт, 2012. С. 24.

прав конкретного лица не исполняется, разве можно утверждать, что правосудие осуществлено, что функция осуществления судебной власти реализована? Разумеется нет. Пока решение суда реально не исполнено о выполнении возложенной на суды обязанности защиты прав считать выполненной также нельзя⁸.

И. Я. Фойницкий по этому поводу писал: «Суд должен быть силой, а для этого необходимо, чтобы в руках судебной власти сосредотачивались все мероприятия, обеспечивающие возможность судебного разбирательства и действительное осуществление судебных решений»⁹.

Но отождествлять эти два понятия нельзя, т. к. правоохранительную деятельность могут осуществлять не только правоохранительные органы, но и другие органы и организации. В то же время необходимо подчеркнуть, что правоохранительные органы, помимо осуществления правоохранительной функции, могут заниматься осуществлением и других функций, а также один и тот же вид правоохранительной деятельности может осуществляться несколькими правоохранительными органами.

Исходя из вышеизложенного представляется, что систему правоохранительных органов РФ образуют суды входящие в судебную систему РФ, прокуратура, адвокатура, органы предварительного расследования, федеральная служба судебных приставов.

Исходя из этого можно определить основные направления правоохранительной деятельности осуществления судебной власти: прокурорский надзор, предварительное расследование, исполнение судебных решений и актов других органов, оказание квалифицированной юридической помощи. Из перечисленных направлений правоохранительной деятельности дискуссию вызывает вопрос о сущности судебной власти.

По справедливому замечанию Л. А. Воскобитовой, во многих научных исследованиях, посвященных изучению судебной власти к определению понятия судебной власти имеются два подхода: определение её как совокупность судебных органов — судов; как деятельность судов по реализации предоставленных им законом полномо-

8 См. И. Я. Фойницкий. Курс уголовного судопроизводства: учебник. СПб., 1996. С. 189.

9 По результатам деятельности ФССП за 2013 год, исполнение судебных решений находящихся в исполнительном производстве составляет 41,4%.

чий¹⁰. Об этом же пишет Е. В. Бурдина¹¹. Имеется также точка зрения, согласно которой судебная власть — это не суд, не судебная система и даже не деятельность по отправлению правосудия, а принадлежащие судам право и возможность в особой процессуальной форме и особыми методами разрешать возникающие в обществе правовые конфликты¹². Отдельные авторы судебную власть отождествляет с правосудием¹³.

Достаточно обстоятельную характеристику понятию и признакам судебной власти дают А. А. Шамардин и А. П. Гуськова, по мнению которых, это деятельность судов по разрешению правовых конфликтов в обществе с использованием властных полномочий¹⁴.

Нам представляется, что для определения понятия и характеристики сущности судебной власти необходимо определить и анализировать организацию (построение) судебной власти и ее функции.

Мы полагаем, что сущность судебной власти определяется тремя элементами: судебные органы — суд; полномочия, которыми наделяет законодательная власть суды для реализации судебной власти; сама деятельность суда по осуществлению судебной власти, путем реализации своих полномочий в различных формах.

Лишь наличие всех этих трех элементов в содержании судебной власти дает основание утверждать о наличии судебной власти. Если не будет хотя бы одного из вышеназванных структурных элементов судебной власти, это будет означать отсутствие судебной власти в целом. На это указывает также И. Б. Михайловская: «...само по себе наличие судов, а также тех или иных правил разрешения возникающих в обществе конфликтов еще не свидетельствует о наличии феномена судебной власти»¹⁵.

Более того, для полноты и реальности судебной власти, мы полагаем необходимым наличие и четвертого элемента в содержании судебной

10 См.: Воскобитова Л. А. Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 67

11 См.: Бурдина Е. В. Судебная власть в Российской Федерации. Саранск, 2006. С. 49

12 См.: Лазарева В. А. Судебная защита в уголовном процессе Российской Федерации : проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14

13 См.: Авдонкин В. С. Указ. раб. С. 16.

14 См.: Шамардин А. А., Гуськова А. П. Указ. раб. — С. 21–23.

15 См.: Судебная власть / под. ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 13.

власти — наличие полномочий судов по контролю за исполнением принятых ими решений.

В юридической литературе предметом дискуссии является также вопрос о формах реализации судебной власти.

Правоохранительная деятельность прокуратуры в соответствии с законом о прокуратуре в РФ осуществляется по основным направлениям прокурорского надзора, а адвокатура, в соответствии с законом об адвокатской деятельности и об адвокатуре в РФ (ст. 2), путем квалифицированной юридической помощи в различных формах.

Более сложным представляется определение такой формы осуществления правоохранительной деятельности как предварительное расследование преступлений.

Несомненно, эта деятельность обладает всеми признаками характерными для правоохранительной деятельности и направлена на защиту и восстановление нарушенных прав граждан и юридических лиц.

Следует заметить, если расследование преступлений в любой форме, любым органом, осуществляющим эту деятельность можно рассматривать как осуществление правоохранительной деятельности, то все органы, осу-

ществляющие эту деятельность, относить к правоохранительным органам будет неуместно, на это ранее нами было уже обращено внимание. Поэтому в перечне органов, которые, по нашему мнению, нужно относить к системе правоохранительных, отсутствует ряд органов, осуществляющих предварительное расследование.

Вместе с тем, Конституционные суды РФ, которые входят в единую судебную систему Российской Федерации и осуществляют судебную власть в форме конституционного контроля, по нашему мнению, правоохранительную деятельность, в нашем понимании, не осуществляют.

Отдельные авторы деятельность конституционных судов рассматривают как деятельность по осуществлению правосудия¹⁶.

Как выше уже было отмечено, правосудие, как основная форма реализации судебной власти и как основное направление правоохранительной деятельности направлено на защиту субъективных прав сторон судопроизводства, а в конституционном судопроизводстве стороны отсутствуют и нет ни гражданского, ни уголовного иска, т. е. отсутствует спор о праве. Поэтому деятельность конституционных (уголовных) судов осуществлением правосудия не является¹⁷.

16 См.: И. Б. Михайловская. Судебная власть в системе разделения властей // Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 24; А. А. Шамардин, А. П. Гуськова. Указ. соч. С. 7.

17 См.: Воскобитова Л. А. Указ. соч. С. 139.