Петров Андрей Вячеславович

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЕГО ЭТАПАХ

В настоящей статье автор рассматривает шесть основных этапов реформирования системы правоохранительных органов в период с 1991 по 2012 годы, выделяя тенденции, значимые для данного процесса. Использование такого подхода позволяет автору определить ряд общих достоинств и недостатков указанных реформ, предложить некоторые способы их оптимизации, а также обозначить направления для дальнейших исследований в данной сфере, что представляется особо актуальным с учетом недостаточного количества комплексных исследований по заданной тематике.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/12-3/35.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 12 (26): в 3-х ч. Ч. III. С. 140-143. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/12-3/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

KOMSOMOL ROLE IN PRODUCTION SPHERE DEVELOPMENT OF THE POSTWAR USSR

Dmitrii Mikhailovich Oleinikov

State Archive of Social-Political History of Tambov Region gaspito@arh.tambov.gov.ru

The author summarizes the results of All-Union Leninist Young Communist League activity in production sphere during the first two postwar decades (1945-1965), and substantiates that it met the interests of both the state and society. Komsomol's contribution to production comprised, above all, active personal participation of its members in industrial and agricultural programs realization. The organizational role of Komsomol was expressed primarily in the propaganda and practical application of the advanced forms and methods of work.

Key words and phrases: youth; Komsomol; industry; agriculture; production; post-war period.

УДК 34

Юридические науки

В настоящей статье автор рассматривает шесть основных этапов реформирования системы правоохранительных органов в период с 1991 по 2012 годы, выделяя тенденции, значимые для данного процесса. Использование такого подхода позволяет автору определить ряд общих достоинств и недостатков указанных реформ, предложить некоторые способы их оптимизации, а также обозначить направления для дальнейших исследований в данной сфере, что представляется особо актуальным с учетом недостаточного количества комплексных исследований по заданной тематике.

Ключевые слова и фразы: система правоохранительных органов; этап реформирования; тенденции в реформировании; законодательство.

Андрей Вячеславович Петров

Кафедра теории и истории государства и права Международный юридический институт, г. Москва andreyvpetrov@mail.ru

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЕГО ЭТАПАХ[©]

В настоящее время немало говорится о реформировании правоохранительных органов, однако научных исследований, характеризующихся комплексным подходом к рассмотрению особенностей проводимых реформ системы правоохранительных органов, практически не существует, что является серьезным пробелом, требующим скорейшего восполнения.

Исходя из тематики настоящей статьи, считаем необходимым конкретизировать, что под системой правоохранительных органов мы понимаем совокупность правоохранительных органов, закрепленную Указом Президента РФ от 29.07.2011 г. № 1038 [6].

Кроме того, считаем необходимым уточнить, что в настоящей статье процесс реформирования системы правоохранительных органов рассматривается с точки зрения российского законодательства (законодательных подход), в связи с чем ряд выводов автора могут противоречить некоторым теоретическим взглядам на систему правоохранительных органов и процесс ее реформирования.

Приступая к рассмотрению основных этапов реализации реформ системы правоохранительных органов, отметим, что на момент образования государства «Российская Федерация» в 1991 году термин «правоохранительные органы» уже присутствовал в законодательстве СССР, появившись там, как отмечает С. А. Потапова, впервые в Законе СССР «О прокуратуре СССР» [14, с. 89].

О первом этапе реформирования системы правоохранительных органов более верно было бы говорить, скорее, как о ее формировании. Его временными рамками является период с 1991 по 1993 годы. За это время были приняты такие важнейшие нормативно-правовые акты как Закон «О милиции» [8], просуществовавший почти 20 лет и закрепивший правовой статус одного из наиболее значимых органов МВД. Кроме того, в этот период был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [10], статья 8 которого назвала в качестве правоохранительных органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также органы таможенной службы.

Федеральный Закон «О прокуратуре» [Там же] вплоть до принятия Указа Президента РФ от 29.07.2011 г. № 1038 [6] являлся основным федеральным законом, регламентирующим понимание системы правоохранительных органов России.

-

[©] Петров А. В., 2012

Второй этап реформирования системы правоохранительных органов связан с принятием Конституции Российской Федерации в конце 1993 и продолжался вплоть до конца 1996 года. Принятие конституции также было исключительно важным шагом для развития системы правоохранительных органов, так как позволило законодательно отделить суды, адвокатуру и нотариат от системы правоохранительных органов (п. «л» ч. 1 ст. 72) [4].

Этот этап характеризуется пассивностью реформирования самой системы правоохранительных органов, сведенного во многом лишь к отдельным незначительным внутренним преобразованиям.

Следующий (третий) этап охватывает период с 1997 по 2002 годы и характеризуется рядом важных реформ, связанных с оптимизацией структуры правоохранительных органов. Так, именно на этом этапе были осуществлены реформы по передаче уголовно исполнительного аппарата из подведомственности МВД в подчинение Министерства юстиции РФ (1997), передаче Государственной противопожарной службы от МВД к МЧС (2001), а также по передаче Службы судебных приставов в исключительную подведомственность Министерства юстиции РФ (1997).

Вместе с тем, несмотря на ряд важных структурных преобразований, данный этап нельзя охарактеризовать единством государственного подхода к осуществленным реформам. По нашему мнению, вышеназванные реформы носили межведомственный характер и слабо зависели друг от друга.

Четвертый этап реформирования системы правоохранительных органов преимущественно сопряжен с реализацией активной части административной реформы и охватывает период с 2003 по 2006 годы. Так, был принят ряд важнейших нормативно-правовых актов, в том числе указы Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [1] и от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [12], закрепившие трехуровневую структуру таких органов, включающую в себя федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В рамках данного этапа реформирования системы правоохранительных органов были созданы (преимущественно путем реорганизации имевшихся ранее правоохранительных структур) такие органы как Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная миграционная служба, Федеральной служба судебных приставов, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации.

Если начало вышеуказанного этапа характеризуется рядом структурных преобразований, то на его окончание приходится активная реализация процесса административной регламентации, во многом связанная с нормативной концепцией проведения административной реформы.

Кроме того, именно на этом этапе был принят Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» [11], в соответствии с которым государственная служба в РФ стала подразделяться на государственную гражданскую, военную и правоохранительную. Также к началу 2007 года был разработан проект Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», который, по мнению ряда специалистов, в частности В. Щукина, своей целью ставит законодательное закрепление правоохранительных органов через понятие правоохранительной службы [17, с. 57-58].

Пятый этап реформирования системы правоохранительных органов (2007-2010 гг.) характеризуется проведением реформы Прокуратуры, выразившейся в создании при ней Следственного Комитета в 2007 году, и его последующем отделении, произошедшем в 2010 году. Кроме того, этот этап связан с началом реализации широкомасштабной реформы МВД, последовавшей за принятием Указа Президента РФ от 24.12.2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» [7], Федерального закона «О полиции» [9] и последующем переименованием милиции в полицию.

Заключительный, шестой этап реформирования системы правоохранительных органов (с 2011 по настоящее время) связан с принятием Указа Президента РФ от 29.07.2011 г. № 1038 [6], нормативно закрепившим состав системы правоохранительных органов России.

Кратко рассмотренный выше процесс реформирования системы правоохранительных органов Российской Федерации, условно разделенный на шесть этапов, характеризуется рядом важных и, самое главное, общих тенденций.

Считаем необходимым проанализировать эти тенденции, постаравшись понять, для какого из вышеперечисленных этапов реформы системы правоохранительных органов они свойственны в большей степени.

Первой тенденцией реформирования системы правоохранительных органов является пассивный характер развития и совершенствования действующего российского законодательства.

Аналогичного мнения придерживаются М. Н. Козюк и И. А. Кузнецов, отмечающие, что пассивное развитие законодательства зачастую называют реформированием, тогда как реформа — это целенаправленный процесс, осуществляемый, как правило, на основании каких-либо нормативно-правовых актов, тогда как текущее совершенствование законодательства процесс разрозненный и не объединенный общими целями и задачами [3, с. 111-112].

Такая тенденция свойственна для всех, не считая четвертого, этапов реформирования системы правоохранительных органов, в связи с тем, что реформы, относящиеся к системе правоохранительных органов, реализованные на четвертом этапе, были осуществлены в рамках нормативной концепции административной реформы.

Считаем, что законодателю в настоящее время необходимо стремиться к искоренению вышеуказанной тенденции, разработав и приняв нормативный акт, предусматривающий концепцию реформирования системы правоохранительных органов.

Второй тенденцией процесса реформирования системы правоохранительных органов является активная централизация органов исполнительной власти, примером чего является, в частности, создание системы федеральных округов.

О. А. Плохой отмечает, что вышеуказанная тенденция нашла свое отражение и в новой структуре органов исполнительной власти [13, с. 14], созданной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314.

Вместе с тем, как отмечает О. И. Чепунов, для достижения успешности проводимых в России реформ необходимо сочетание централизации и децентрализации системы органов исполнительной власти [16, с. 70]. Это означает, что недопустим «крен» лишь в одну сторону, сторону централизации, в связи с чем даже при реализации курса государства на централизацию органов исполнительной власти необходимо ему что-либо противопоставлять. Многие зарубежные государства, в отличие от России, пошли по пути децентрализации ряда государственных органов, причем за рядом децентрализованных структур сохранился их государственный статус, иные же стали частными. Данная тенденция при отсутствии должных и разумных противопоставляющих мер также носит негативный характер, однако она вполне может привести в дальнейшем к позитивным результатам при условии «уравновешивания» ее рядом мер, направленных на децентрализацию государственных органов, в частности, такими мерами могли бы стать привлечение общественных институтов к проведению административной реформы и повышение юридической просвещенности населения.

Третьей тенденцией реформирования системы правоохранительных органов, по нашему мнению, является широкое внедрение административной регламентации деятельности правоохранительных и иных государственных органов.

Идея административной регламентации деятельности государственных органов реализовывалась в России достаточно быстро. Так, В. И. Кузнецов отмечает, что по данным Минэкономразвития только за период с 2006 по 2007 годы было разработано более 400 регламентов [5, с. 67], а по состоянию на 2009 год система административных регламентов в России уже сформировалась.

А. В. Яцкин отмечает, что «в сфере разработки административных регламентов определена их система, в целом четкая и логичная, и можно сказать, что базис соответствующего нормативного массива сложился» [18, с. 206].

Вышеуказанная тенденция начала проявляться на четвертом этапе реформирования системы правоохранительных органов и, в целом, имеет позитивное значение. Вместе с тем, в настоящее время необходимо стремиться к совершенствованию и корректировке уже принятых административных регламентов в целях своевременного реагирования на текущие изменения в законодательстве, а также в целях выявления и ликвидации коллизий и пробелов, существующих в них.

Четвертой тенденцией реформирования системы правоохранительных органов является активное внедрение и использование информационных технологий в государственном управлении. Данное направление реформы успешно реализуется в настоящее время, что, в частности, отмечается Н. Н. Федосеевой [15, с. 8]. С учетом быстрых темпов развития компьютерных технологий эта тенденция неизбежна. Другое дело, как она реализуется. Считаем, что она начала проявляться в большей степени с третьего-четвертого этапов реформирования системы правоохранительных органов и достигла наибольших успехов в рамках реформирования Федеральной таможенной службы, Федеральной миграционной службы и Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации.

Эта тенденция, являясь общей, складывается из процессов развития отдельно взятых правоохранительных органов, не имея общей концепции, что, по нашему мнению, необходимо исправлять.

Пятой тенденцией, свойственной процессу реформирования системы правоохранительных органов, является тенденция к специализации правоохранительных органов по конкретным сферам их деятельности, а также сложение с правоохранительных органов не свойственных для них обязанностей.

В качестве примеров ее проявления можно привести уже названные реформы по выделению из системы органов МВД специализированного органа по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также отделение Следственного комитета от прокуратуры.

Считаем, что названная тенденция носит позитивный характер и помимо России свойственна целому ряду зарубежных государств, что, в частности отмечают С. А. Дербичева и П. Н. Астапенко, рассматривая реформирование органов внутренних дел [2, с. 49-50]. Кроме того, считаем, что ее логичным продолжением может являться отделение ФМС от системы органов МВД, в котором давно назрела необходимость.

Подводя итог, отметим, что поэтапное рассмотрение процесса реформирования системы правоохранительных органов позволяет лучше понять позицию законодателя в различные временные отрезки, а также проанализировать причины возникновения некоторых общих тенденций, свойственных этим процессам. Также мы убеждены, что необходимо и в дальнейшем продолжать и совершенствовать комплексное научное изучение процессов реформирования системы правоохранительных органов, в целях повышения уровня целостного восприятия системы правоохранительных органов в рамках общественного и научного правосознания.

Список литературы

- **1.** Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010) // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 2004. № 21. Ст. 2023.
- 2. Дербичева С. А., Астапенко П. Н. Максимизация организационной архитектуры ОВД // Закон и право. 2006. № 9. С. 48-50.
- **3. Козюк М. Н., Кузнецов И. А.** К понятию правовой реформы // Право как ценность и средство государственного управления обществом: сборник научных трудов. Волгоград: ВА МВД России, 2008. С. 109-115.
- **4. Конституция Российской Федерации** (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗРФ. 2009. № 4. Ст. 445.

- **5. Кузнецов В. И.** Административные регламенты как инструмент административной реформы // Актуальные проблемы правового обеспечения государственного управления: сборник научных статей. М.: Финакадемия, 2009. С. 64-72.
- 6. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах: Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 04.01.2012) // СЗРФ. 2011. № 31. Ст. 4713.
- 7. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 (ред. от 01.03.2011) // СЗРФ. 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6536.
- 8. О милиции: Закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.
- 9. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) // СЗРФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- **10.** О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // СЗРФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- **11.** О системе государственной службы РФ: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. от 06.12.2011) // СЗРФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
- **12.** О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) // СЗРФ. 2004. № 11. Ст. 945.
- **13.** Плохой О. А. Реформа органов государственной власти и комплектование кадрами правоохранительных органов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 1. С. 13-15.
- **14. Потапова С. А.** Об основных признаках правоохранительных органов РФ // Труды академии управления МВД России. М., 2008. № 4 (8). С. 89-92.
- **15. Федосеева Н. Н.** Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 7-12.
- **16. Чепунов О. И.** Централизация и децентрализация в административной реформе // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 68-70.
- 17. Щукин В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6. С. 56-59.
- **18. Яцкин А. В.** Правовое регулирование административной реформы в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 229 с.

BASIC TENDENCIES OF RUSSIAN LAW MACHINERY SYSTEM REFORMATION PROCESS AT ITS DIFFERENT STAGES

Andrei Vyacheslavovich Petrov

Department of State and Law Theory and History International Law Institute in Moscow andreyvpetrov@mail.ru

The author considers six key stages of law machinery system reformation during the period from 1991 till 2012, emphasizing the tendencies that are significant for this process, and tells that the use of this approach allows determining a number of general advantages and disadvantages of these reforms, suggesting some ways of their optimization, as well as ascertaining the directions for further researches in this sphere, which is particularly relevant taking into consideration the lack of complex researches on the topic.

Key words and phrases: law machinery system; reformation stage; tendencies in reformation; legislation.

УЛК 93

Исторические науки и археология

Статья посвящена рассмотрению концепции ядерного сдерживания в рамках процессов нераспространения. Автор уделяет основное внимание сферам взаимодействия России и США в области укрепления стратегической стабильности, а также обращается к острой современной проблеме российско-американских отношений - вопросу размещения системы противоракетной обороны США в Европе.

Ключевые слова и фразы: российско-американские отношения; ядерное сдерживание; стратегическая стабильность; противоракетная оборона; стратегические наступательные вооружения.

Ольга Александровна Позднякова

Кафедра современной отечественной истории Иркутский государственный университет o.pozdnyakova@list.ru

ЯДЕРНОЕ СДЕРЖИВАНИЕ В РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ В РАМКАХ ПРОЦЕССОВ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ $^{\circ}$

Рассматривая ядерное сдерживание в российско-американских отношениях через призму всеобъемлющих закономерностей развития международного сообщества, можно сделать вывод о том, что данный процесс обусловлен историко-генетическим развитием мирового социума. Исследуя проблематику процессов

 $^{^{\}odot}$ Позднякова О. А., 2012