**Содержание**

[Введение 5](#_Toc479102750)-7

[Глава 1. Органы государственной власти и правоохранительные органы 8](#_Toc479102751)-24

[1.1. Правоохранительные органы государства: понятие и виды 8](#_Toc479102752)-12

[1.2. Общая характеристика правоохранительных органов 12](#_Toc479102753)-24

[Глава 2. Проблемные вопросы организации деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации 25](#_Toc479102754)-37

[2.1. Разграничение полномочия в координации деятельности по борьбе с преступностью 25](#_Toc479102755)-31

Глава 3. Научно-исследовательский раздел. [Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях 31](#_Toc479102756)-37

[Заключение 38](#_Toc479102757)-39

[Список использованных источников 40](#_Toc479102758)-43

## Введение

**Актуальность темы**. Современный этап реформирования в России механизма государственного управления сопряжен с необходимостью разрешения целого ряда проблем. В их числе резкий рост в последнее десятилетие противоправных проявлений. С начала 90-х годов ежегодно привлекается к административной ответственности не менее 60 млн. человек, одна треть из них – по инициативе полицейских (милицейских) служб, из которых до 50 % – за проступки, посягающие на общественный порядок[[1]](#footnote-1).

Действующие в России различные юридически обязательные правила имеют своей целью обеспечение правопорядка и государственной дисциплины в определенных сферах деятельности, которые непосредственно затрагивают интересы всех или большинства граждан, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационной подчиненности и формы собственности.

Соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям (нарушение правил поведения в общественных местах мешает нормальной жизнедеятельности людей, безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям, нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог).

Важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами государственной власти является слаженная и скоординированная работа правоохранительных органов, которые непосредственно обеспечивают правопорядок и защиту прав и свобод граждан. Соответственно, такие органы должны согласованно функционировать и взаимодействовать как между собой, так и с другими органами публичной власти. Правовой основой для этого является Указ Президента России от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», который определил как примерный перечень правоохранительных органов, так и основные направления координационной деятельности таких органов.

**Объект** рассмотрения настоящей работы – общественные отношения в сфере организации системы правоохранительных органов в государстве.

**Предмет** анализа – нормы российского законодательства, регламентирующие организацию деятельности российских правоохранительных органов.

**Степень разработанности темы**. Несмотря на то, что правоохранительная служба играет важную роль в механизме современного Российского государства, правовое регулирование ее деятельности в настоящее время не вполне систематизировано, отсутствуют единые правовые основы и теоретические подходы к определению специфики данного вида государственной службы. На государственном уровне также не принята концепция и не сформирована единая программа развития правоохранительной системы в целом.

Не вполне четко определены и субъекты правоохранительной службы, хотя одним из самых важных вопросов является вопрос отнесения тех или иных государственных органов к правоохранительным и введения в них правоохранительной службы. Понятия «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы» широко используются в нормативных правовых актах Российской Федерации, однако действующее законодательство не содержит их четкого определения.

**Цель** курсовой работы – разобраться в сущности и месте правоохранительных органов в системе органов государственной власти, применительно к Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Раскрыть понятие и виды правоохранительных органов государства.
2. Привести общую характеристику правоохранительных органов как органов государственной власти.
3. Проанализировать разграничение полномочий в координации деятельности по борьбе с преступностью.
4. Охарактеризовать специфику организации профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных российских условиях.

**Нормативно-теоретическая основа работы**. При исследовании вопросов темы использовались нормативные акты, научная и учебная литература по теории государства и права, правоохранительным органам А.В. Васильева Э.П. Григониса, О.В. Харченко, Т.Н. Радько и др., а также статьи периодических изданий «Государство и право», «Журнал российского права», «Конституционное и муниципальное право», «Правоведение», «Административное право и процесс», «Государственная власть и местное самоуправление», «Российский следователь» и др.

**Методы исследования**. При написании курсовой работы широко использовались следующие методы научного познания: диалектический, историко-правовой, формально-логический, систематический, метод сравнительного правоведения и др.

**Структура работы**. Курсовая работа состоит из введения, основной (исследовательской) части, заключения и списка использованных источников. В основной части работы две главы и четыре параграфа, в которых последовательно решаются стоящие задачи: органы государственной власти и правоохранительные органы раскрываются в первой, а проблемным вопросам организации деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации посвящена вторая глава.

# Глава 1. Органы государственной власти и правоохранительные органы

## 1.1. Правоохранительные органы государства: понятие и виды

Правоохранительная служба в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 «О системе государственной службы Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) является одним из видов российской государственной службы (наряду с государственной гражданской и военной). Понятие правоохранительной службы дается в ст. 7 указанного Закона, которая понимается как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Правоохранительная служба предусмотрена в различных государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих указанные в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» функции, которые иначе можно назвать правоохранительными функциями. В рассматриваемом Федеральном законе не указано, в каких именно органах, службах и учреждениях предусмотрена правоохранительная служба. С нашей точки зрения, на этот вопрос должен бы ответить отдельный федеральный закон о правоохранительной службе, который в настоящее время еще не принят. В юридической литературе обсуждается структура будущего закона о правоохранительной службе, в частности предпринимаются попытки выделить принципы правоохранительной службы[[3]](#footnote-3).

Представляется необходимым определить перечень органов, служб и учреждений, в которых должна быть предусмотрена правоохранительная служба. К ним, очевидно, должны быть отнесены те органы, которые в юридической науке и в ряде законодательных актов получили название правоохранительных органов.

Единое понятие правоохранительных органов в юридической науке отсутствует, как различен и круг органов, относимых отдельными авторами к правоохранительным[[4]](#footnote-4). Вероятно, следует различать между собой органы, осуществляющие правоохранительную функцию государства, и собственно правоохранительные органы. Правоохранительную функцию в той или иной мере осуществляют все органы государства, однако для некоторых из них правоохранительная функция является основной. Эти органы государства осуществляют правоохранительную деятельность. Видами правоохранительной деятельности или формами реализации правоохранительной функции государства являются судебная, прокурорская и полицейская деятельность[[5]](#footnote-5).

Судебную деятельность осуществляют судьи федеральных судов и судьи судов субъектов Федерации. Должности судей федеральных судов входят в Сводный перечень государственных должностей России, утвержденный Указом Президента России от 11.01.1995 № 32[[6]](#footnote-6). Лица, замещающие государственные должности РФ, проходят федеральную государственную гражданскую службу (ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе РФ»[[7]](#footnote-7)). Судьи судов субъектов Федерации замещают соответственно государственные должности Российской Федерации и состоят на государственной гражданской службе субъектов Федерации.

Служба в органах прокуратуры в настоящее время регулируется разделом V Федерального закона от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации»[[8]](#footnote-8). В соответствии с п.п. 1 и 2 ст. 40 указанного Закона «служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований настоящего Федерального закона». Из приведенного законодательного определения вытекает, что прокурорские работники, равно как и судьи, состоят на федеральной государственной гражданской службе. Для лиц, осуществляющих судебную и прокурорскую правоохранительную деятельность, предусмотрена государственная гражданская служба[[9]](#footnote-9).

Полицейская деятельность включает в себя выявление, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, рассмотрение административных правонарушений несудебными органами, исполнение судебных решений (оперативно-розыскную деятельность, уголовно-процессуальную деятельность, административно-процессуальную деятельность, уголовно-исполнительную деятельность, исполнительное производство, деятельность по охране порядка и обеспечению безопасности)[[10]](#footnote-10).

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что те или иные виды полицейской деятельности осуществляют:

* органы внутренних дел (все указанные виды полицейской деятельности, за исключением исполнительного производства);
* учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (все виды полицейской деятельности, за исключением исполнительного производства);
* органы федеральной службы безопасности (все виды полицейской деятельности, за исключением уголовно-исполнительной деятельности и исполнительного производства);
* таможенные органы (все виды полицейской деятельности, за исключением уголовно-исполнительной деятельности и исполнительного производства);
* Государственная противопожарная служба (административно-процессуальная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* служба судебных приставов (уголовно-процессуальная деятельность, исполнительное производство, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* федеральные органы государственной охраны (оперативно-розыскная деятельность, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* войска Национальной Гвардии (охрана порядка и обеспечение безопасности);
* Служба внешней разведки (оперативно-розыскная деятельность)[[11]](#footnote-11).

В некоторых из названных органов и служб, а именно в органах ФСБ, ФСО, в СВР, а также во войсках Национальной Гвардии предусмотрена военная служба. Это связано с тем, что указанные органы, службы и войска одновременно с правоохранительной функцией осуществляют военную функцию государства.

Правоохранительная служба в будущем федеральном законе о данном виде государственной службы должна быть предусмотрена в органах внутренних дел, входящих в систему МВД России, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (в Федеральной службе исполнения наказаний - ФСИН, подведомственной Министерству юстиции Российской Федерации), в таможенных органах (в ФТС), в Государственной противопожарной службе (ГПС), входящей в систему МЧС России, в Федеральной службе судебных приставов (ФССП), подведомственной Минюсту России. Служба в большинстве из указанных органов и служб имеет много общего. Прохождение службы в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (ФСИН) и в ГПС МЧС России регулируется одним и тем же нормативным актом – Положением о службе в органах внутренних дел России, утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 23.12.1992 № 4202-1[[12]](#footnote-12). Это объясняется тем, что учреждения и органы уголовно-исполнительной системы до 1 сентября 1998 г., а ГПС до 1 января 2002 г. являлись составными частями ОВД.

Итак, правоохранительная служба является специфическим звеном государственной власти, сочетающим в себе признаки гражданской и военной государственной службы. Но при этом, сохраняя свою самостоятельность, находится с ними в тесной связи, определяя свои задачи и функции в соответствии с конкретной своей моделью, определяющей функции и задачи правоохранительной службы.

# 1.2. Общая характеристика правоохранительных органов

Судебная власть – это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, созданная для защиты прав граждан, для разрешения на основе закона конфликтов, для контроля за конституционностью принимаемых законов. Статья 66 Конституции Франции определяет судебную власть как хранительницу личной свободы.

В каждой стране существуют различные юридические учреждения, но носителем особой ветви государственной власти – судебной – является только суд. В отличие от законодательной власти суд не создает общих правил поведения (частичное исключение – судебный прецедент, практикуемый в странах англосаксонской системы права), не занимается исполнительно-распорядительной деятельностью. Власть суда имеет всегда конкретный характер. Суд разрешает конкретные дела и споры, возникающие вследствие различных конфликтов в обществе и между членами общества (уголовные дела, имущественные, трудовые споры), рассматривает жалобы на действия чиновников и т.д.

Судебная власть осуществляется исключительно судами, т.е. она сосредоточена в рамках судебных органов[[13]](#footnote-13). В некоторых странах судебные функции в определенных условиях для отдельных персон осуществляет парламент. Например, согласно ст. 96 Конституции Итальянской Республики председатель совета министров и министры предаются суду парламентом на совместном заседании палат.

Взаимодействие судебной власти с другими ветвями власти осуществляется на основе сдержек и противовесов. Так, органы законодательной власти влияют на суды, создавая для них нормативно-правовую базу, а судьи следят за конституционностью законов, применяемых при рассмотрении дел.

Органы исполнительной власти создают надлежащие условия для деятельности судов и исполнения принимаемых ими решений, а суды рассматривают жалобы на незаконные действия представителей исполнительной власти, могут отменить их решение.

Особенность судебной власти как независимой ветви власти состоит в том, что она имеет судейское самоуправление – создает специальные органы для решения кадровых, дисциплинарных и иных вопросов членов судейского корпуса. В разных странах эти органы различны. В некоторых странах это общегосударственный съезд судей (Украина), в других – высшие квалификационные судейские коллегии, общегосударственные советы, верховные советы магистратуры (Италия) и др.

В России в соответствии с Законом о судебной системе РФ от 31.12.1996[[14]](#footnote-14). высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который формирует Совет судей и Высшую квалификационную коллегию судей, несомненно, имеющих вследствие демократического порядка своего создания большой авторитет среди судей и пользующихся их доверием.

Осуществляя государственную власть в особой форме, суд обладает большими полномочиями. Он вправе лишить человека свободы и самой жизни, приговорив его к смертной казни, лишить физическое или юридическое лицо его имущества, распустить политическую партию, лишить недостойных родителей родительских прав. В документе ООН «Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов» указывается, что судьи принимают «окончательные решения по вопросам жизни и смерти, свободы, прав, обязанностей и собственности граждан». Такие решения в отношении граждан или их объединений не могут принять ни законодательная, ни исполнительная власть. С другой стороны, особенность судебной власти состоит в том, что она не опирается на непосредственную поддержку населения, например, своих избирателей, как законодательная власть (лишь в некоторых странах судьи отдельных звеньев в системе правосудия избираются), не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть.

В последнее время в России ведется активный поиск путей совершенствования и укрепления судебной власти. Причин тому несколько: необходимость совершенствования судебной системы, повышения авторитета суда, который, к сожалению, еще не является ни скорым, ни правым, важность повышения профессионализма судейского корпуса, улучшения материально-технического состояния судов, усиления ответственности судей за качество работы и т.д.[[15]](#footnote-15)

Известно, что хорошая организация судебной власти может исправить недостатки законов путем их толкования и применения.

В последние годы обострилась дискуссия среди ученых и практиков по вопросу места судов в правоохранительной системе.

В законодательстве нередко дается понять, что суды не входят в эту систему. Например, Конституция РФ (ст. 72) называет следующий ряд органов власти: судебные, правоохранительные органы, адвокатура, нотариат. В законе «О прокуратуре РФ» (ч. 1 ст. 8) говорится о следующих правоохранительных органах: внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной службы и др. Какие другие, не указывается, но судебных, как видно, в перечне нет. Некоторые ученые также не относят суды к правоохранительным органам[[16]](#footnote-16).

В то же время И.Я. Петрухин считает, что суды – в еще большей степени правоохранительные органы, чем прокуратура, МВД, ФСБ и др.[[17]](#footnote-17) Думается, что идея отрицания правоохранительного назначения судов возникла из желания отойти, дистанцироваться от таких органов, как МВД, прокуратура, ФСБ. Но это сугубо российская история. Нам кажется, следует исходить из широкого взгляда на значение и смысл термина «правоохранительный орган», и тогда никаких сомнений в том, что суд – орган правоохранительный, быть не должно.

Следует согласиться с позицией М.И. Байтина, В.Л. Терехина и др. авторов, что организационно-структурное обособление судов от других правоохранительных органов (которое можно осуществить путем какого-либо распоряжения или исходя из определенного критерия классификации органов власти) не может изменить дела по существу. В деятельности судов правоохрана (охрана интересов общества, личности, государства и других субъектов права» занимает важнейшее место, в этом состоит их основное социальное назначение и необходимость для любого общества и государства.

Органы внутренних дел создаются и функционируют в качестве государственных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере внутренних дел. Система органов внутренних дел характеризуется следующими положениями: наличием элементов (подсистем); субординационными и координационными связями элементов; целостностью, качественным своеобразием и относительной самостоятельностью[[18]](#footnote-18). Вместе с тем она представляет собой сложную подсистему системы органов исполнительной власти. При выполнении своих функций система органов внутренних дел и ее звенья (элементы) вступают в управленческие и иные отношения (внутрисистемные и внешние, т.е. внесистемные) с различными государственными органами, общественными организациями, коллективами и отдельными гражданами. Эти отношения могут быть отношениями власти-подчи-нения, т.е. вертикальными, и сотрудничества согласования, т.е. горизонтальными.

Система органов внутренних дел построена на принципе федерализма с учетом национально-государственного и административно-территориального устройства, а также с учетом особенностей их функций, характера и объема задач, поскольку объект управления – сфера внутренних дел обусловливает не только содержание и формы ее проявления, но требует определенной системы органов, осуществляющих управление в сфере внутренних дел государства.

Деятельность каждого звена системы органов внутренних дел ограничена масштабом территориальной деятельности. Эта территория может охватить Российскую Федерацию в целом, национально-государственную или административно-территориальную единицу. В соответствии с масштабом территориальной деятельности и компетенцией того или иного звена система органов внутренних дел подразделяется на две подсистемы:

* федеральные органы внутренних дел,
* органы внутренних дел субъектов Федерации[[19]](#footnote-19).

Каждая подсистема характеризуется наличием нескольких уровней.

Прокуратура России входит в систему правоохранительных органов и занимает там особое место, поскольку в отличие от др. правоохранительных органов, рассматривающих преступление как единство факта, и его уголовно-правовой оценке, она распространяет свой интерес не только на преступление и преступника как элемента явления преступности, но и выявляет тенденции и закономерности процесса нарушаемости закона, что позволяет прокуратуре обосновать социальную обусловленность закона и предвидеть его эффективность[[20]](#footnote-20).

Важнейшей формой координационной деятельности правоохранительных органов являются координационные совещания, созываемые под руководством соответствующих прокуроров (ч. 1 ст. 8 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Законом установлено, что деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры. Например, 25.11.2015 в Генеральной прокуратуре России состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов, посвященное вопросам исполнения Национального плана по борьбе с коррупцией на 2014-2015 гг., 24.11.2015 – совещание по профилактике правонарушений и преступлений[[21]](#footnote-21).

Координация правоохранительных органов не влечет подчинение других правоохранительных структур прокуратуре. Каждый правоохранительный орган действует в рамках собственных полномочий, но исходя из согласованно принятых решений и планируемых мероприятий. Такая совместная согласованная работа правоохранителей осуществляется на основе принципов законности, открытости (в пределах допустимого законом), паритета и равенства, самостоятельности и ответственности каждого правоохранительного органа за качественное и эффективное выполнение согласованных решений.

Анализ законодательства, практики и доктринальных источников позволяет выделить следующие основные формы такой координации:

* организация и проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
* разработка планов координационной деятельности, как при расследовании отдельных преступлений, так и при проведении отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;
* обмен информацией и проведение совместных проверок, оказание помощи подразделениям;
* изучение и распространение положительного опыта по вопросам обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью;
* создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений;
* проведение совместных целевых мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению;
* издание совместных приказов, инструкций, рекомендаций по вопросам обеспечения правопорядка и противодействия преступности[[22]](#footnote-22).

Выбор той или иной формы совместной деятельности определяется состоянием правопорядка и уровнем преступности в том или ином регионе, сложившейся оперативной обстановкой и практикой совместной деятельности. Основной планово-регулярной формой является проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов под председательством прокурора.

Таким образом, прокуратура является ведущим в механизме обеспечения правопорядка правоохранительным органом, который осуществляет надзор за законностью деятельности правоохранительных органов и координацию их деятельности, включая сферу обеспечения правопорядка.

Конституция России обособляет органы прокуратуры в общей системе государственных органов и одновременно обозначает некоторые ориентиры для определения их функциональных задач, что отражается в совместном участии Совета Федерации и Президента России в процедуре назначения Генерального прокурора России и его заместителей (ст.ст. 83, 102, 129); закреплении за Генеральным прокурором полномочия по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч. 2 ст. 98); взаимосвязи прокуратуры и правосудия в рамках их совместного фиксирования в главе 7 Конституции РФ при сохранении самостоятельности и независимости судебной власти (ст. 118)[[23]](#footnote-23).

Конституционно-правовой статус прокуратуры модернизирован в обновленной главе 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», где законодатель на первое место поставил определение полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры федеральным законом и отказался от характеристики прокуратуры как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, регламентировал порядок назначения Генерального прокурора России и подчиненных ему прокуроров (ст. 129 Конституции РФ).

Между тем законодатель сохранил прежние конституционные характеристики российской прокуратуры. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура России определяется как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории России, что предопределяет главные задачи прокуратуры.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет и иные функции (надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством; участие в судебных процессах и правотворчестве и др.).

Значимость прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка заметно проявляется в роли Генерального прокурора России, который в установленном законом порядке принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ и вправе обращаться в Конституционный Суд России по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Также это выражается и в подотчетности Генерального прокурора РФ, который ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту России доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению[[24]](#footnote-24).

Следовательно, приоритетными направлениями прокурорского надзора являются обеспечение конституционной законности, правопорядка и защита прав и свобод человека и гражданина. Особо значим надзор за законностью в деятельности правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание и участвующих в обеспечении правопорядка, что расширяет горизонты их сотрудничества и взаимодействия.

Эффективным средством обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений являются меры прокурорского реагирования на нарушения законности и совершение правонарушений. Мерами прокурорского реагирования законодатель определяет предостережение о недопустимости нарушения закона, представление, протест (ст.ст. 23-25, 25.1 Закона о прокуратуре). Основная цель таких мер заключается в пресечении (прекращении), предупреждении, недопущении противоправных деяний и, соответственно, укреплении правопорядка в целом.

Законодательно закрепленные статусные характеристики подвергаются периодической корректировке, продолжаются научные дискуссии относительно обособленного статуса прокуратуры, исключения из компетенции прокурора полномочий по процессуальному руководству следствием[[25]](#footnote-25) и др.

В конституционной доктрине периодически выдвигаются предложения о возможности правового регулирования статуса прокуратуры в отдельной главе Конституции России и федеральным конституционным законом[[26]](#footnote-26), что на современном этапе представляется преждевременным. Вместе с тем наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ) и включение его в число субъектов, уполномоченных обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ (в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), необходимо произвести в обозримой перспективе. Тем более что Конституционным Судом России подтверждена возможность Генпрокурора РФ обращаться в Конституционный Суд России с запросом о проверке соответствия федеральной Конституции учредительных актов субъектов Российской Федерации[[27]](#footnote-27), а в п. 6 ст. 35 ФЗ о прокуратуре предусмотрено его право обращаться в указанный суд по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В своих решениях Конституционный Суд России неоднократно обращался к различным аспектам организации и деятельности прокуратуры, сформулировал определенные правовые позиции, уточняющие конституционно-правовой статус прокуратуры. В одном из своих решений Суд сделал особый акцент на том, что при определении статусных характеристик прокуратуры законодатель должен учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института. Возложенные на прокуратуру публичные функции по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнению законов могут рассматриваться как характеризующие основы конституционно-правового статуса прокуратуры, который тесно связан с конституционными ценностями верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина[[28]](#footnote-28).

Упомянутое дело особо значимо в плане обеспечения конституционного правопорядка при организации и проведении прокурорских проверок в отношении некоммерческих организаций. Конституционный Суд России выявил ряд законодательных дефектов, связанных с тем, что ФЗ «О прокуратуре» не устанавливает ни общий (предельный) срок проведения проверки, ни срок исполнения обращенных к таким организациям требований прокурора. Исправление таких недостатков, свидетельствующих о нарушении конституционного принципа формальной определенности закона, Суд адресовал законодателю[[29]](#footnote-29), тем самым способствуя полноценному и формально-правовому регулированию деятельности прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры в системе обеспечения конституционного правопорядка весьма значима и многогранна. Функционируя в рамках своей компетенции, органы прокуратуры, осуществляя надзор за конституционной законностью и обеспечением прав и свобод граждан, организуя координацию правоохранительных органов, консолидируются с ними в достижении единой цели – укреплении конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Прокуратура – самостоятельный орган, не принадлежащий ни к одной из 3-х ветвей государственной власти[[30]](#footnote-30). Этот вывод вытекает из того, что подчинение прокуратуры исполнительной либо судебной власти может разрушить сложившуюся в государстве систему. Усилить опасность нарушения законов так, как и исполнительные и судебные органы, так или иначе, применяют законы, нарушение Конституции РФ, Федеральных законов судами, органами исполнительной власти чревато тяжелым последствиям. Если не иметь независимого от суда прокурорского надзора, то практически не будет механизма реагирования на нарушении законов судами, а если подчинить прокуратуру исполнительной власти, получится, что последняя осуществляет надзор за исполнением законов представительными органами и в определенной мере судебной властью.

В целях непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности государством образуются специальные органы обеспечения безопасности. Обеспечение безопасности предполагает использование соответственно мер экономического, политического, военного, организационного и иного характера, а также функционирование большого числа органов и организаций, обеспечивающих ее. К силам обеспечения безопасности РФ относятся Вооруженные Силы, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, органы внутренних дел, служба ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные, внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике и в сельском хозяйстве; органы охраны здоровья населения и другие органы обеспечения безопасности.

Основной орган исполнительной власти, деятельность которого направлена на обеспечение национальной безопасности – Федеральная служба безопасности. Направления деятельности ФСБ: контрразведывательная деятельность; борьба с преступностью; разведывательная деятельность. Компетенция органов ФСБ носит сложный и многогранный характер.

Кроме специализированных органов в обеспечении безопасности объектов государственной охраны принимают участие и «силовые» федеральные министерства и ведомства.

Нотариат в России представляет собой систему государственных органов, а также должностных лиц, которым в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате[[31]](#footnote-31) предоставлено право совершать нотариальные действия. В эту систему входят Министерство юстиции России, министерства юстиции республик, входящих в состав Федерации, управления юстиции субъектов Федерации, государственные нотариальные конторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой, должностные лица органов исполнительной власти и консульских учреждений, а также другие должностные лица, которые действующим законодательством наделены правом в исключительных случаях совершать нотариальные действия[[32]](#footnote-32).

Нотариат по своему характеру и выполняемым функциям относится к числу органов государственного управления, так как совершение нотариальных действий возможно только органом, обладающим определенными властными полномочиями[[33]](#footnote-33).

Полномочия органов, входящих в систему нотариата, различны. В полном объеме нотариальные действия совершают нотариусы как работающие в государственных нотариальных конторах, так и частнопрактикующие. Однако следует отметить, что ведение наследственных дел возложено на государственных нотариусов и только в случае отсутствия – в нотариальном округе государственной нотариальной конторы наследственные дела передаются частнопрактикующему нотариусу. Несколько уже круг полномочий должностных лиц консульских учреждений Российской Федерации. Должностные лица органов исполнительной власти совершают лишь несколько нотариальных действий и только в случаях отсутствия в населенном пункте нотариуса.

Юстиция как отрасль управления выполняет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений,

Систему органов управления юстицией составляют: Министерство юстиции РФ, подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов, главные управления Министерства юстиции РФ по федеральным округам, иные органы юстиции.

Таким образом, содержание правовой охраны, правоохранительной деятельности включает профилактику правонарушений, пресечение правонарушений, осуществление иных правообеспечительных мер при выявлении и определении состава правонарушений, установление правонарушителей в процессуальном порядке, установленном законом со стороны государства и его органов и должностных лиц. По нашему мнению, именно такой подход является наиболее перспективным. Именно он при всей своей достаточно широкой трактовке уже самого понятия «правоохраны» обеспечивает наиболее оптимальное сочетание теоретических концепций и конкретной правоохранительной деятельности, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Государство создает специальные органы, чьей основной целью является защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к правонарушителям мер принуждения. Эти органы именуются правоохранительными. Следует указать, что в законодательстве нет понятия правоохранительного органа, нет и перечня тех органов, которые относятся к правоохранительным. В связи с этим в юридической литературе выработан ряд признаков, которым должен соответствовать государственный орган для того, чтобы его можно было считать правоохранительным.

Видами правоохранительной деятельности или формами реализации правоохранительной функции государства являются судебная, прокурорская и полицейская деятельность.

# Глава 2. Проблемные вопросы организации деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации

# 2.1. Разграничение полномочия в координации деятельности по борьбе с преступностью

Активизация борьбы с преступностью в регионах России является важной задачей, которая состоит в повышении с помощью координационных инструментов эффективности координационной практики правоохранительных органов, а также функционирования исполнительно-распорядительной власти. В современных условиях данный вид деятельности нужно рассматривать как самостоятельную разновидность управленческой и юридической практики. При этом ее обязательным свойством является такое качество, как эффективность, являющаяся важнейшей предпосылкой полноценной реализации полномочий субъектами координации. Способность правоохранительных органов противостоять преступности во многом зависит от уровня организации их совместной предупредительной работы, которая основывается на глубоком анализе состояния преступности, ее динамики и структуры. Поэтому, как справедливо отмечает П.Н. Кобец, неотъемлемой частью каждодневной работы правоохранительных органов должна являться работа по предупреждению преступности[[34]](#footnote-34).

Понятие «координация» переводится как «согласование». В Словаре русского языка С.И. Ожегова «координировать» означает «согласовывать и устанавливать целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями»[[35]](#footnote-35). Вопросам координации в науке и в практической деятельности уделяется достаточное внимание. Существуют различные взгляды на данную проблему и в различных аспектах. Наиболее близкие к юриспруденции понятия координации разработаны науками об управлении, в частности социальном управлении. Например, И.В. Погодина считает, что социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы, в том числе координация[[36]](#footnote-36). И. Сабо рассматривает координационную деятельность как полноценную разновидность юридической деятельности государства[[37]](#footnote-37). Применительно к деятельности правоохранительных органов координацию необходимо рассматривать как совместную разработку и практическую реализацию мероприятий, направленных на решение наиболее актуальных проблем борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, укрепление законности и правопорядка.

В настоящее время в юриспруденции нет четкого определения эффективности применительно к координационной деятельности, осуществляемой органами власти и правоохранительными органами. Наиболее приемлемой, на наш взгляд, является позиция А.А. Максурова, который определяет эффективность координационной юридической практики, исходя из ее социально ценного свойства, представляющего собой соотношение затрат на ее осуществление и ее результата, позволяющее своевременно и с наименьшими издержками способствовать установлению наиболее оптимального соотношения между различными видами юридической деятельности[[38]](#footnote-38). Применительно к рассматриваемому вопросу эффективность координационной деятельности можно рассматривать как эффективность отдельных направлений государственной деятельности, поскольку деятельность органов исполнительной власти и прокурорская деятельность являются ее самостоятельными видами.

Правовой основой координационной деятельности правоохранительных органов в первую очередь служит Закон о прокуратуре, во исполнение ст. 8 которого Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью[[39]](#footnote-39) (далее – положение о координации), в соответствии с которым эта функция возложена на прокуроров. В 2014 году в Положение внесены изменения и в качестве субъекта этой деятельности включены руководители следственных комитетов. Вместе с тем, как справедливо замечает В.Г. Бессарабов, «именно прокуратура, осуществляя надзор за соблюдением законов в различных сферах и располагая обширными и объективными данными о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качестве расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, способна наиболее полно выявлять нарушения закона, причем в первую очередь именно те, которые создают условия для совершения преступлений»[[40]](#footnote-40). О необходимости закрепления полномочий по координации деятельности правоохранительных органов за прокуратурой свидетельствуют и проведенные исследования. Из 430 опрошенных экспертов (руководители правоохранительных органов регионов) 355 человек высказались за то, что эти функции должны быть возложены на прокурора[[41]](#footnote-41).

В соответствии с действующим законодательством Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры областного и районного уровней выполняют роль координаторов деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Они организуют процесс выработки и реализации согласованных с другими субъектами координации мер по выявлению, раскрытию, пресечению, расследованию и предупреждению преступлений, принятию мер по устранению причин и условий, способствующих их совершению. Хотя действующее законодательство не содержит ни исчерпывающего перечня правоохранительных органов, ни критериев определения состава участников координации, изучение практики на местах позволяет отметить, что в координации деятельности по борьбе с преступностью принимают участие прежде всего органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенные органы, органы по контролю за оборотом наркотический средств, а также иные государственные органы, наделенные функциями дознания или предварительного следствия. Необходимо согласиться с мнением В.П. Рябцева о том, что в борьбе с преступностью «правоохранительными» являются и государственные органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, но не наделенные функциями дознания или предварительного следствия[[42]](#footnote-42). Такой подход к определению участников позволяет включить в работу по противодействию преступности государственные органы, имеющие оперативные аппараты. Благодаря их возможностям результативность правоохранительной деятельности по достижению общих целей становится более эффективной.

Полномочия высших должностных лиц субъектов Федерации определены Указом Президента России от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»[[43]](#footnote-43). В соответствии с Указом в субъектах РФ образованы постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка, которые вырабатывают и принимают решения стратегического характера и являются действенным инструментом реагирования на возникающие проблемные вопросы в сфере обеспечения правопорядка. Их создание существенно влияет на улучшение взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, задачи в сфере борьбы с преступностью решаются системно. Основные усилия совещаний сосредоточены на выработке согласованных решений и координации организационно-практических мероприятий по профилактике правонарушений общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в регионах. Как правило, проблемы, выносимые на обсуждение, носят комплексный характер, к их решению подключаются все заинтересованные территориальные органы государственной власти, органы прокуратуры, местного самоуправления. Совместная реализация правоохранительными органами и органами государственной власти субъектов принятых организационно-распорядительных документов способствует укреплению законности, оздоровлению криминогенной ситуацию и сдерживанию негативных социальных процессов.

Анализ планирования деятельности и практики работы координационных совещаний по обеспечению правопорядка показывает, что основные усилия этих коллегиальных органов сосредоточены на решении вопросов противодействия терроризму, экстремизму, коррупции, организованной преступности, незаконному обороту наркотических средств, преступлениям среди несовершеннолетних. Обсуждаются также причины и условия повышения уровня правонарушений, совершенных в общественных местах, преступления экономической направленности.

Несмотря на общность стоящих перед прокурорами и руководителями субъектов РФ задач по борьбе с преступностью и обеспечению правопорядка, сравнительный анализ в контексте названных выше указов Президента России позволяет выделить некоторые различия в организации их работы, а также разграничений полномочий указанных должностных лиц.

1. В состав координационного совещания при прокуроре входят только руководители правоохранительных органов региона. На заседания могут приглашаться представители суда, должностные лица федеральных органов государственной власти, органов власти субъекта, а также местного самоуправления (в частности, руководители муниципалитетов). Состав совещания при руководителе субъекта значительно шире. Помимо руководителей правоохранительных органов в него включены руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, военного управления, главные федеральные инспекторы аппарата полномочного представителя Президента России, председатели законодательных собраний, секретари общественных палат. Нужно отметить, что личное участие прокурора субъекта в работе совещания по обеспечению правопорядка является обязательным.

2. Предметом обсуждения на координационных совещаниях при прокуроре являются вопросы, относящиеся непосредственно к противодействию преступности средствами прокурорского надзора, оперативно-розыскной и процессуальной деятельности правоохранительных органов, в то время как при руководителе субъекта РФ рассматриваются лишь вопросы обеспечения правопорядка посредством обобщения, анализа и прогнозирования тенденций, принимаются решения и координируются организационно-практические мероприятия.

3. В принимаемых по результатам обсуждения на координационных совещаниях при прокуроре постановлениях содержатся обязательные для исполнения правоохранительными органами поручения. Решения постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка носят рекомендательный характер. При этом не допускается расширение пределов их полномочий и вмешательство в компетенцию правоохранительных органов.

4. Координационные совещания при высших должностных лицах проводятся только на уровне субъектов Федерации, в то время как в органах прокуратуры многоуровневая система координации: на региональном уровне (прокуроры субъектов РФ, военные и иные специализированные прокуроры, а также руководители правоохранительных органов, дислоцирующихся на территории субъекта Федерации); на местном уровне (прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры, а также руководители правоохранительных органов, функционирующих на данной территории). При этом прокуроры субъектов организуют и контролируют координационную деятельность подчиненных прокуратур.

5. Прокурорами применяются и другие помимо координационных совещаний формы деятельности (совместные выезды работников правоохранительных органов в города и районы для проведения проверки и оказания практической помощи местным органам в организации борьбы с преступностью, составление совместных планов по организации борьбы с преступностью, направление совместных информационных писем и методических рекомендаций и др.). Руководителями регионов такие формы координации не используются.

Прокурор непосредственно участвует в разработке принимаемых органами власти мер, направленных на обеспечение правопорядка, противодействие и профилактику преступности. Он вправе вносить руководителю субъекта предложения о включении их в план работы, в то время как высшее должностное лицо субъекта не участвует в планировании работы координационных совещаний при прокуроре[[44]](#footnote-44).

Итак, практика межведомственного взаимодействия указывает на необходимость совершенствования и оптимизации координационной деятельности. Здесь можно выделить несколько направлений:

* нужны изменения в подходах к планированию работы. Намеченные мероприятия должны быть направлены на существенное повышение эффективности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных органов по обеспечению законности и правопорядка, способствовать принятию своевременных и адекватных состоянию преступности комплексных профилактических решений;
* не должны допускаться подмена полномочий прокурора и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью, расширение пределов компетенции координационных совещаний по обеспечению правопорядка, а также вмешательство в компетенцию правоохранительных органов;
* при организации этой работы требуется проведение на постоянной основе комплексного анализа результативности принимаемых решений и обеспечение эффективного контроля за их исполнением.

# 2.2. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях

В условиях расширяющихся международных процессов глобализации во многих странах происходит рост антисоциальных явлений и человеческой агрессии: безработицы, снижения качества жизни, убийств мирных граждан, террористических актов, похищения людей, сексуального насилия, воровства, коррупции, фактов мошенничества и грабежей в особо крупных размерах, незаконного оборота наркотиков и других преступных посягательств[[45]](#footnote-45).

Опасной и устойчивой тенденцией в мире стало участившееся использование силы в качестве и первого, и последнего аргументов при разрешении конфликтных и спорных ситуаций. Мы стали свидетелями никем и ничем не сдерживаемой политической, экономической, идеологической, подрывной и иной негативной активности, экспансии и даже военной агрессии со стороны ряда государств, сил и движений, добивающихся перестройки и передела мира только на удовлетворяющих их началах и условиях. Обратим внимание на то, что все это происходит на фоне и в условиях усилившегося влияния различных религиозных концепций и взглядов на мир, а также на общественно-политические проблемы, личную жизнь и безопасность граждан многих стран.

Опасным явлением в общественно-политической жизни многих стран и народов сегодня стало сознательное наращивание различными экстремистскими группами и движениями усилий по использованию религиозных чувств людей и сепаратистских настроений в качестве мощного мировоззренческого и организующего средства для мобилизации их на беспощадную борьбу с людьми других религиозных конфессий и этнонациональных групп и сообществ.

Современный терроризм стал весьма заметным явлением, сопровождающим развитие военно-политических процессов в разных регионах мира, масштабный характер которого предопределен существенным ростом противоречий, экстремизма и враждебности в современном мире.

Какие задачи в связи с вышеописанными новыми реалиями и тенденциями в международной жизни стоят перед Россией? Как в новых условиях реагировать на внутренние и внешние вызовы и угрозы нашим национальным интересам и безопасности?

Данные, изложенные в настоящем параграфе, должны способствовать более целенаправленному и объективному рассмотрению содержания и характера геополитических процессов современного мира, более полному раскрытию вызовов и угроз национальным интересам и нашей внутренней безопасности, а также росту национального самосознания и понимания своего долга перед обществом.

Достижение указанных целей не может быть реализовано без обеспечения безопасности граждан, защиты от преступности и терроризма, а также обязательного соблюдения их прав и свобод. Все эти функции возложены на различные правоохранительные структуры и в первую очередь полицию, которая является неотъемлемой частью всего нашего общества, поэтому происходящие перемены в мире требуют изменений в стратегии и тактике управления не просто всей правоохранительной системой, но и каждым отдельным направлением.

В условиях глобальных изменений и процессов, в связи с развитием коммуникационных технологий, автоматизацией общества и сфер обслуживания, а также техническим перевооружением преступников сотрудники полиции сталкиваются со многими нестандартными ситуациями, разрешение которых зависит от их профессиональных действий в строгом соответствии с законом, основанных на имеющихся у них навыках и знаниях, формирование которых должна обеспечивать эффективная система профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

В связи с прогрессирующим ростом преступности в мире вопрос не только подготовки кадров, но и ее нормативно-правового регулирования для правоохранительных органов становится своего рода стратегической задачей. Работа с кадрами является одним из сложных видов деятельности, требующей комплексного подхода при решении управленческих, экономических, социальных, правовых, нравственных, психологических и других задач[[46]](#footnote-46).

В связи с изложенным, особую значимость приобретают концептуальные и стратегические цели кадрового обеспечения, возрастает потребность в высококвалифицированных полицейских кадрах. Кадровая стратегия развития правоохранительных структур, подкрепленная современной правовой базой сферы регулирования, должна разрабатываться и развиваться как единое целое и представлять составную и неотъемлемую часть государственной кадровой политики. В настоящее время одним из направлений политики должно являться реформирование силовых структур, направленное на создание условий, при которых личность, общество и государство будут надежно защищены и от преступных посягательств, и от внешних угроз. Сегодня ставится вопрос не просто об улучшении работы с кадрами полиции, а о серьезном обновлении всей кадровой политики как действенном инструменте влияния на развитие всех сфер демократического общества.

Основными стратегическими направлениями реализации кадровой политики ОВД России должны являться комплектование правоохранительных органов квалифицированными и компетентными сотрудниками, развитие современной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, повышение эффективности профессионального обучения личного состава. Сегодня решение данной проблемы предполагает использование современных методик организации учебного процесса, введение эффективного контроля за уровнем знаний обучаемых и улучшение системы обучения кадров руководящего звена.

В целях развития и совершенствования системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов должна быть сформирована нормативная правовая база, которая позволит сформировать облик специалиста в области правоохранительной деятельности, отличающегося прежде всего высоким интеллектом и новым мышлением, способного восстановить авторитет и доверие граждан к полиции в целом и ее сотрудникам в частности. Для того, чтобы противостоять преступности и современному терроризму, необходимы сотрудники, которые по уровню своей подготовки и нравственным качествам могли бы обеспечить безопасность своих граждан. Достижение данной цели возможно лишь при наличии действенных приказов и распоряжений, четких целей, продуманных и выверенных методов реформирования структур полиции, представления содержания подобной деятельности и последствий реформ для государства и общества.

В целях дальнейшего реформирования и выработки новых подходов к противодействию современным угрозам необходима разработка и реализация Концепции профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров правоохранительных структур, в которую должно быть включено лучшее из положительного опыта прошлых лет, учтены мнения как руководителей, так и рядовых сотрудников полиции, проанализирован мировой опыт. Документ должен характеризовать систему взглядов, приоритетов и правил реализации кадровой политики, основные пути развития системы работы с кадрами. Главной целью вышеуказанной концепции должно являться определение стратегии и перспективных направлений развития системы работы с личным составом на предстоящее десятилетие, основных путей и методов модернизации системы, а также совершенствования правового регулирования.

Необходимо отметить, что изучение стратегического планирования, его особенностей и этапов позволит решить проблему управления и повысить эффективность практики стратегического управления кадровой политикой в правоохранительных органах, где важное место отводится персоналу, в частности, повышению уровня его компетентности.

При стратегическом планировании кадрового процесса важное место отводится анализу перспектив, выявлению опасностей и угроз, исходящих из внешнего окружения и внутренней среды, а также возможностей, которые способны изменить сложившиеся тенденции.

Таким образом, профессиональная подготовка кадров для правоохранительных органов должна встать на твердую почву анализа и прогноза действительных потребностей в поддержании безопасности и правопорядка, при этом основываясь на актуальной правовой базе. Разработка Концепции профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров правоохранительных структур – не кратковременная кампания, а дело среднесрочной перспективы. Представляется, что это будет совокупность целенаправленных программно-управленческих мер по мобилизации всех кадровых ресурсов полицейских структур.

Как показывает анализ практики, в настоящее время необходимы программы развития, в которых содержатся краткосрочный (на период до 12 месяцев), среднесрочный (на период от одного до пяти лет) и долгосрочный (на 5-10 лет) прогнозы потребности в полицейских кадрах (качественных и количественных) для обеспечения выполнения задач, поставленных перед правоохранительными органами. Определение потребностей в кадрах необходимо проводить на основе всесторонних и глубоких прогнозов криминогенной обстановки. При этом необходимо учитывать и то, что показатели деятельности полиции, повышение их эффективности зависят не столько от количественного состава работников, сколько от качества организации управления ими, оптимизации организационной структуры подразделений, уровня их подготовки, повышения квалификации и действующих нормативных правовых документов. Формы и методы планирования потребности в кадрах, практиковавшиеся до сих пор, характеризуются недостаточной научной обоснованностью и правовым регламентированием, а управленческие решения в кадровой сфере слабо согласуются по времени и промежуточным целям. Зачастую в них отсутствует комплексность.

Совершенствование и повышение эффективности деятельности полиции в современных условиях в значительной мере зависят от профессионального управления ими, от широкого применения в работе научно обоснованных принципов и методов планирования, поэтому рассмотрение стратегического планирования с позиции науки управления представляется своевременным и актуальным.

Профессиональная подготовка управленческих кадров является высокорентабельным вложением государственных средств, поскольку обеспечение правопорядка и экономической безопасности позволяет проводить меры по экономическому росту и повышению благосостояния населения, т.е. создает условия для общественного развития. Система профессиональной подготовки полиции должна стать единой, многофункциональной, многоуровневой, гибкой, эффективной и менее затратной.

Итак, изложенные выше оценки и тезисы указывают на определенные обобщения и выводы.

Современная ситуация не стала более стабильной и безопасной, с начала текущего столетия число вызовов и угроз безопасности и независимому развитию многих стран возросло. Спектр этих вызовов и угроз стал заметно шире, чем это было прежде. Это угрозы терроризма, вызовы сепаратизма и экстремизма, рост межконфессиональной и межнациональной напряженности, неуправляемые никем и ничем миграционные потоки, наркотики, возросшие масштабы контрабандных операций и теневой экономики.

Претерпевают изменения формы и способы воздействия на развитие обстановки и геополитической ситуации в целых регионах. На смену самонадеянному и грубому силовому вмешательству во внутренние дела все чаще приходят более изощренные формы и способы действий.

Таким образом, разработка Концепции профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров правоохранительных структур, подкрепленная новейшей законодательной базой правового регулирования, позволит создать стабильный высокопрофессиональный кадровый корпус современной полиции, соответствующий современным социальным, политическим, экономическим требованиям, и способный решать задачи, поставленные обществом.

Формирование высокоинтеллектуального и профессионального корпуса сотрудников полиции является одной из приоритетных стратегических целей настоящего времени, а неукоснительное соблюдение ими законности, свобод и прав граждан обеспечат решение задач по поддержанию мира и правопорядка, укреплению престижа и авторитета правоохранительных органов.

## Заключение

Механизм государства – это система органов, непосредственно осуществляющих управленческую деятельность и наделенных для этого властными полномочиями.

Орган государства – составная и самостоятельная часть государственного аппарата, которая участвует в осуществлении функций государства и действует от его имени и по поручению, обладает государственно-властными полномочиями, имеет соответствующую компетенцию и структуру, применяет присущие ей (органу) организационно-правовые формы деятельности.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, а также на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В литературе к правоохранительным органам относят: прокуратуру РФ; ОВД; ФСБ России; ФТС России; ГФС России; ФСКН России; МЧС России; ФСО России; ФСИН России; ФССП России; СВР России (Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, С.А. Воронцов, Д.С. Дресвянкин и др.). Отдельные авторы относят к правоохранительным органам также судебные органы и органы юстиции (О.А. Галустьян, А.П. Кизлык).

Видами правоохранительной деятельности или формами реализации правоохранительной функции государства являются судебная, прокурорская и полицейская деятельность. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что те или иные виды полицейской деятельности осуществляют:

* органы внутренних дел (все виды полицейской деятельности, за исключением исполнительного производства);
* учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (все виды полицейской деятельности, за исключением исполнительного производства);
* органы федеральной службы безопасности (все виды полицейской деятельности, за исключением уголовно-исполнительной деятельности и исполнительного производства);
* таможенные органы (все виды полицейской деятельности, за исключением уголовно-исполнительной деятельности и исполнительного производства);
* органы Национальной Гвардии (все виды полицейской деятельности, за исключением уголовно-исполнительной деятельности и исполнительного производства);
* Государственная противопожарная служба (административно-процессуальная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* служба судебных приставов (уголовно-процессуальная деятельность, исполнительное производство, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* федеральные органы государственной охраны (оперативно-розыскная деятельность, охрана порядка и обеспечение безопасности);
* Служба внешней разведки (оперативно-розыскная деятельность).

## Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята на всенародном голосовании 12.12.1993. – М.: Юстицинформ, 2017. – 17 с.
2. О судебной системе Российской Федерации [Текст]: федер. конституционный закон: [принят 31.12.1996 №1-ФКЗ: по состоянию на 05.02.2014] // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
3. О прокуратуре Российской Федерации[Текст]: федер. закон: [принят 17.01.1992 № 2202-1: по состоянию на 07.03.2017] // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
4. О системе государственной службы Российской Федерации [Текст]: федер. закон: [принят 27.05.2003 № 58-ФЗ: по состоянию на 23.05.2016] // Собр. законодательства РФ. – 2003. – №22. – Ст. 2063.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Текст]: федер. закон: [принят 27.07.2004 № 79-ФЗ: по состоянию на 23.05.2016] // Собр. законодательства РФ. – 2004. – №31. – Ст. 3215.
6. О государственных должностях Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ: [принят 11.01.1995 № 32: по состоянию на 26.01.2017] // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 73.
7. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате [Текст]: [утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1: по состоянию на 03.07.2016] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 10. – Ст. 357.
8. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [Текст]: указ Президента РФ: [принят 18.04.1996 № 567: по состоянию на 07.12.2016] // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
9. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка [Текст]: указ Президента РФ: [принят 11.12.2010 № 1535: по состоянию на 26.06.2013] // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6656.
10. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: пост. Конституционного Суда РФ: [принято 17.02.2015 № 2-П] // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1389
11. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая [Текст]: учебник / под ред. А.П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России, издательство «Щит-М», 2003. – 309 с.
12. Артемьев, А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы [Текст] / А.М. Артемьев // Российский следователь. – 2008. – № 1. – С. 33-35.
13. Безруков, А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России [Текст] / А.В. Безруков // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 2-4.
14. Бессарабов, В.Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) [Текст] / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 40-45.
15. Бондарь, Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики [Текст] / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 14-17.
16. Васильев, А.В. Теория права и государства [Текст]: учебник / А.В. Васильев. – М.: Норма, 2009. – 512 с.
17. Гаврилов, Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? [Текст] / Б.Я. Гаврилов // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 4. – С. 32-36.
18. Григонис, Э.П. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации [Текст] / Э.П. Григонис, О.В. Харченко. – СПб.: Питер, 2007. – 218 с.
19. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания России 29.04.2016 г. [Электронный ресурс] URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030 (дата обращения: 27.03.2017).
20. Костенко, Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме [Текст] / Н.И. Костенко // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 20-23.
21. Легостаев, С.В. Координация деятельности по борьбе с преступностью: разграничение полномочий прокурора и руководителя региона [Текст] / С.В. Легостаев // Российская юстиция. – 2016. – № 2. – С. 63-65.
22. Максуров, А.А. Проблемы определения эффективности государственного управления (на примере координации юридической деятельности) [Текст] / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 14-16.
23. Кобец, П.Н. Современное состояние теории предупреждения преступности и ее роль в оптимизации борьбы с преступлениями [Текст] / П.Н. Кобец // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 20-25.
24. Махов, В.Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и зарубежных государствах [Текст] / В.Н. Махов // Законность. – 2014. – № 8. – С. 32-37.
25. Пантелеев, Н.И. Проблемы российского нотариата [Текст] / Н.И. Пантелеев // Экономика и жизнь. – 2007. – №43. – С. 17-23.
26. Параносенков, П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях [Текст] / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 52-54.
27. Петрухин, И.Я. Проблема судебной власти в России [Текст] / И.Я. Петрухин // Государство и право. – 2015. – № 7. – С. 16-21.
28. Погодина, И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов [Текст] / И.В. Погодин. – Владимир, 2003. – 215 с.
29. Радько, Т.Н. Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / Т.Н. Радько. – М.: Новый юрист, 2008. – 488 с.
30. Рохлин, В.И. Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями [Текст] / В.И, Рохлин, А.П. Стуканов // Правоведение. – 1998. – №3. – С. 94-95.
31. Савицкий, В.М. Организация судебной власти [Текст]: Сб. ст. под ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Норма, 2008. – 562 с.
32. Скогорева, Т.Ф. Основные направления деятельности правоохранительных органов по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением [Текст] / Т.Ф. Скогорева // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 28-30.
33. Стешенко, Л.А. Нотариат в Российской Федерации [Текст] / Л.А. Стешенко, Т.М. Шамба. – М.: Юстицинформ, 2007. – 566 с.
34. Ступаков, А.П. Прокурорский надзор в РФ: проблемы и перспективы [Текст] / А.П. Ступаков // Правоведение. – 2007. – № 5. – С. 153-164.
35. Ткачев, И.В. О необходимости расширения полномочий по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета [Текст] / А.П. Ткачев // Рос. юстиция. – 2014. – № 9. – С. 43-46.
36. Харченко, О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы [Текст] / О.В. Харченко // Российский следователь. – 2008. – № 14. – С. 32-37.
37. Шобухин, В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры [Текст] / В.Ю. Шобухин // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 4. – С. 74-75.

1. Рохлин В.И., Стуканов А.П. Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями // Правоведение. 1998. №3. С. 94-95. [↑](#footnote-ref-1)
2. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собр. законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-2)
3. Артемьев А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Рос. следователь. 2008. № 1. С. 33-35. [↑](#footnote-ref-3)
4. Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Рос. следователь. 2008. № 14. С. 34. [↑](#footnote-ref-4)
5. Григонис Э.П., Харченко О.В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации. СПб., 2007. С. 53-54. [↑](#footnote-ref-5)
6. О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 26.01.2017) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 73. [↑](#footnote-ref-6)
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собр. законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215. [↑](#footnote-ref-7)
8. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-8)
9. Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Рос. следователь. 2008. № 14. С. 33. [↑](#footnote-ref-9)
10. Григонис Э.П., Харченко О.В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации. СПб., 2007. С. 54. [↑](#footnote-ref-10)
11. Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Рос. следователь. 2008. № 14. С. 33. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 70. [↑](#footnote-ref-12)
13. Васильев А.В. Теория права и государства: учебник. М., 2009. С. 134. [↑](#footnote-ref-13)
14. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1. [↑](#footnote-ref-14)
15. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2008. С. 138. [↑](#footnote-ref-15)
16. Савицкий В.М. Организация судебной власти: Сб. ст. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2008. С. 113. [↑](#footnote-ref-16)
17. Петрухин И.Я. Проблема судебной власти в России // Государство и право. 2015. № 7. С. 17. [↑](#footnote-ref-17)
18. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 63. [↑](#footnote-ref-18)
19. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник / под ред. А.П. Коренева. М., 2008. С. 64. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ступаков А.П. Прокурорский надзор в РФ: проблемы и перспективы // Правоведение. 2007. № 5. С. 156. [↑](#footnote-ref-20)
21. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030 (дата обращения: 27.03.2017). [↑](#footnote-ref-21)
22. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Рос. юстиция. 2016. № 1. С. 3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15. [↑](#footnote-ref-23)
24. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания России 29.04.2016 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030 (дата обращения: 27.03.2017). [↑](#footnote-ref-24)
25. Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4; Махов В.Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8; Ткачев И.В. О необходимости расширения полномочий по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Рос. юстиция. 2014. № 9. [↑](#footnote-ref-25)
26. Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 74-75. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: (дата обращения: 30.03.2017). [↑](#footnote-ref-27)
28. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: пост. Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 9. Ст. 1389; Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 16-17. [↑](#footnote-ref-28)
29. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. С. 22-23. [↑](#footnote-ref-29)
30. Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 21. [↑](#footnote-ref-30)
31. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357. [↑](#footnote-ref-31)
32. Стешенко Л.А., Шамба Т.М. Нотариат в Российской Федерации. М., 2007. С. 35. [↑](#footnote-ref-32)
33. Пантелеев Н.И. Проблемы российского нотариата // Экономика и жизнь. 2007. №43. С. 23. [↑](#footnote-ref-33)
34. Кобец П.Н. Современное состояние теории предупреждения преступности и ее роль в оптимизации борьбы с преступлениями // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 20. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 253. [↑](#footnote-ref-35)
36. Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир, 2003. С. 6. [↑](#footnote-ref-36)
37. Сабо И. Основы теории и практики. М., 1974. С. 97. [↑](#footnote-ref-37)
38. Максуров А.А. Проблемы определения эффективности государственного управления (на примере координации юридической деятельности) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 14. [↑](#footnote-ref-38)
39. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958. [↑](#footnote-ref-39)
40. Бессарабов В.Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 43. [↑](#footnote-ref-40)
41. Легостаев С.В. Координация деятельности по борьбе с преступностью: разграничение полномочий прокурора и руководителя региона // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 64. [↑](#footnote-ref-41)
42. Рябцев В.П. Координационная деятельность - залог успеха в борьбе с преступностью // Российская юстиция. 1996. № 7. [↑](#footnote-ref-42)
43. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 (ред. от 26.06.2013) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6656. [↑](#footnote-ref-43)
44. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Рос. юстиция. 2016. № 1. С. 4. [↑](#footnote-ref-44)
45. Параносенков П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 52. [↑](#footnote-ref-45)
46. Параносенков П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 53. [↑](#footnote-ref-46)