

Сравнительный анализ организации деятельности правоохранительных органов Китайской Народной Республики и Российской Федерации

Comparative analysis of the organization of the activities of law enforcement agencies of the People's Republic of China and the Russian Federation

Н. В. Мишакова,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
организации судебной и прокурорско-следственной деятельности
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия
nvmishakova@msal.ru

N. V. Mishakova,

Senior Lecturer, Department of judicial organization
and prosecutorial activities
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Russia
nvmishakova@msal.ru

© Н. В. Мишакова, 2021

DOI: 10.17803/2587-9723.2021.4.093-095

Аннотация. Задача любого государства — создать такую систему государственных органов, которая сможет наиболее эффективно функционировать в целях упорядочения общественных отношений и признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Такая задача по силам только правильно выстроенной государственной системе правоохранительных органов. Сравнительный анализ организации деятельности правоохранительных органов России и Китая позволяет рассмотреть вопросы идентичности правоохранительных органов и заимствования международного опыта для эффективной организации правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, правовая система, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, Китайская Народная Республика, Российская Федерация.

Abstract. THE task of any state is to create a system of state bodies that will be able to function most effectively in order to streamline public relations and recognize a person, his rights and freedoms as the highest value. Such a task is only possible for a properly structured state system of law enforcement agencies. A comparative analysis of the organization of the activities of law enforcement agencies in Russia and China allows us to consider the issues of the identity of law enforcement agencies and the borrowing of international experience in the effective organization of law enforcement activities.

Keywords : the Constitution of the Russian Federation, the legal system, law enforcement agencies, law enforcement activities, the People's Republic of China, the Russian Federation.

В современной юридической литературе понятие «правоохранительные органы» является полемичным. Отечественные специалисты В. П. Божьев, Б. Я. Гаврилов, А. В. Ендольцева, О. Д. Жук, В. Н. Исаенко, С. Л. Лонь, Ю. А. Ляхов, И. И. Сыдорук, Р. В. Шагиева и другие, занимающиеся этой тематикой, в своих трудах обосновывают различные по своему содержанию доктринальные подходы. Отчасти это вызвано тем, что, с одной стороны, указанное явление объективно существует, используется в юридической прак-

тике. Однако, с другой стороны, имеется правовая неопределенность в отношении содержания правоохранительных органов (какие институты к ним следует или не следует относить). В отраслевом действующем законодательстве этот вопрос также не урегулирован.

Не углубляясь в указанный вопрос, определимся, что под правоохранительными органами будем понимать созданные государством структуры, наделенные специальной компетенцией, основными задачами которых являются охрана законности

и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с правонарушениями и их предупреждение. В данной работе проведем сравнительный анализ организации деятельности правоохранительных органов двух стран на примере России и Китая.

Исходя из унифицированного понятия «правоохранительные органы», можно условно разделить правоохранительные органы на государственные и негосударственные либо классифицировать их по видам правоохранительных органов: органы предупреждения, выявления и расследования правонарушений и преступлений; органы по оказанию юридической помощи; органы обеспечения соблюдения законности, правопорядка и безопасности.

Исходя из вышеуказанного подхода в Российской Федерации к правоохранительным органам относят Министерство внутренних дел РФ; Следственный комитет РФ; Федеральную службу безопасности Российской Федерации; Министерство по чрезвычайным ситуациям РФ; Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков; органы налоговой службы России; Федеральную таможенную службу; нотариат; адвокатуру; Министерство юстиции РФ; Федеральную службу исполнения наказаний; Федеральную службу судебных приставов, а также суды общей юрисдикции, арбитражные суды и конституционные (уставные) суды; систему органов прокуратуры РФ.

Такая классификация может быть применена и для Китайской Народной Республики. Исследование начнем с характеристики правовой системы.

Китай является одним из крупнейших и наиболее успешно развивающихся государств мира с населением более 1,5 млрд человек. В течение ряда лет уровень преступности в стране по международным стандартам остается достаточно низким, а точнее, по состоянию на 2019 г. занимает 81-е место в рейтинге самых безопасных стран, а китайские города являются одними из самых безопасных в мире, что можно считать показателем эффективности правовой системы и работы правоохранительных органов (за исключением уровня коррупции, здесь ситуация диаметрально противоположна)¹.

Как отмечает в своей работе Рене Давид, «традиционная для Китая концепция общественного строя, развивавшаяся до XIX века вне какого-либо иностранного влияния, полностью отличается от западной концепции (господство идеи “общества без права”). После провозглашения республики велась редакционная работа по созданию кодексов. Внешне, во всяком случае, китайское право

европеизировалось и вошло, как это полагают многие изучавшие его, в семью правовых систем, основанных на римском праве»².

При этом продолжали существовать традиционные понятия и, за немногими исключениями, именно они преобладали в реальной действительности. Кодексы и законы применялись в Китае только в той мере, в какой они отвечали народному чувству справедливости и приличиям.

Исследователь отмечает, что органические законы 1949 г., которые предусматривали воссоздание правовой системы, исходили из советской модели, были изданы крупные законы: о браке, профсоюзах, об аграрной реформе, о судебной организации и др. Была создана кодификационная комиссия, которая приступила к подготовке кодексов³.

С трудом происходило создание прокуратуры; отсутствовало отраслевое законодательство, задачи и цели прокурорской деятельности оставались неясны. Принцип законности был подвергнут нападкам. Критиковались отделение права от политики, независимость судей, юридический формализм и другие принципы. В период «культурной революции» институт прокуратуры был разрушен, его функции выполняли органы общественной безопасности⁴.

Таким образом, правовая система Китая представляет собой уникальное правовое явление, включающее в себя конфуцианские ценности, нормы традиционного (древнекитайского) права, характерные черты права стран социалистической системы, а также принципы и нормы современного международного права.

По состоянию на 2021 г. правоохранительная система КНР состоит из: органов полиции, прокуратуры, следствия, адвокатуры, системы судебного и административно-правового управления, пенитенциарной системы.

В 1995 и 2001 гг. были приняты Законы о судьях и о прокурорах, установившие высокие требования к этим работникам правоохранительных органов и обеспечивавшие защиту их правового статуса действующим законодательством.

Особенности Прокуратуры КНР обусловлены общественным строем. Органы прокуратуры в первые годы назывались управлениями народной прокуратуры и, в отличие от судов, не имели своих предшественников.

В октябре 1949 г. был впервые назначен Генеральный прокурор и объявлено о создании Верховной народной прокуратуры с созданием местных управлений народных прокуратур различных ступеней.

¹ URL: <https://globus.world/blog/bezopasno-li-v-kitae> (дата обращения: 07.03.2021).

² Давид Р. Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1988. С. 437.

³ Давид Р. Указ. соч. С. 443.

⁴ Гудошников Л. М. О системе правоохранительных органов Китайской Народной Республики : материалы ежегодной научной конференции Центра политических исследований и прогнозов Китая ИДВ РАН. Вып. 29. М., 2014. С. 168.

В настоящий момент в Китае учреждены Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры различных ступеней и военные прокуратуры. Верховная народная прокуратура является высшим органом государственного надзора за исполнением законов. Верховная прокуратура подотчетна и подконтрольна Всекитайскому собранию народных представителей и его постоянному Комитету. Верховная народная прокуратура является носителем прокурорской автономии и имеет право принимать решения в соответствии с законом.

В соответствии со ст. 135 Конституции КНР в Китайской Народной Республике учреждаются Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и иные специальные народные прокуратуры. Согласно ст. 134 Конституции КНР Народная прокуратура Китайской Народной Республики является государственным органом надзора за соблюдением законности. Таким образом, можно считать, что Народная прокуратура Китая является четвертой ветвью власти.

Нормативное регулирование судостроительства в Китае осуществляется Конституцией 1982 г. и Законом об организации народных судов 1979 г. в новой редакции. «Судебные органы выполняют главным образом карательную функцию, а также призваны участвовать в перевоспитании лиц, совершивших преступления и проступки.»⁵

Существуют общие суды (Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней — высшей, средней и низовой) и специальные суды (военные суды, железнодорожного, водного транспорта и другие специализированные народные суды).

Низовое звено местных народных судов формируется гражданами путем выборов. Судьи местных судов, как и судьи Верховного народного суда, также не пользуются несменяемостью и независимостью. Они отчитываются перед местными представительными органами либо их постоянными комитетами. Верховный народный суд формируется высшими органами государственной власти. Председателя избирает Всекитайское собрание народных представителей. Членов суда назначает постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Верховный народный суд осуществляет судебный контроль над деятельностью общих и специальных судов.

Что касается Российской Федерации, то, по мнению Н. В. Субановой, прокуратура Российской Федерации является «уникальным государственным органом, призванным обеспечивать един-

ство и укрепление законности на всей обширной территории Российской Федерации, соблюдение высокой дисциплины в исполнении законов на всех уровнях власти»⁶.

В Конституции РФ нормы об органах прокуратуры включены в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» (ранее называлась «Судебная власть»)⁷. По статье 129 Конституции РФ прокуратура РФ представляет собой единую централизованную систему органов. После поправок 2020 г. был пересмотрен порядок назначения на должность прокуроров, из чего можно сделать вывод о том, что ключевые кадровые полномочия по назначению и освобождению от должности прокурорских работников у Генерального прокурора РФ и Совета Федерации сведены к минимуму.

Генеральная прокуратура Российской Федерации оказывает практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора, осуществляет руководство и контроль за их деятельностью, разрабатывает нормативно-правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением законов представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также действующими на территории субъекта РФ территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, в том числе контролирующими органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Представители Генеральной прокуратуры РФ принимают активное участие в деятельности структур ООН по вопросам противодействия коррупции, в работе различных Межправительственных рабочих групп. В свою очередь, Китайская Народная Республика начинает более активно влиять на международные решения, вступать в международные организации.

В заключение хотелось бы отметить, что любое государство создает такую систему государственных органов, которая сможет наиболее эффективно функционировать и развиваться для достижения целей существования демократического государства — упорядочения общественных отношений и признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Имплементация зарубежного опыта государственного строительства должна происходить с учетом специфики конкретного государства.

⁵ Давид Р. Указ. соч. С. 444.

⁶ Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой ; Ген. прокуратура РФ ; Академия Ген. прокуратуры РФ. М., 2015. С. 9.

⁷ Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993] (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.