

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 347.9

С.Л. Лось

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕ – ЧТО ЭТО?

Правоохранительная деятельность может проявиться везде, где есть нарушение прав, обязанностей и совершение правонарушения. Если брать такой широкий диапазон возможного проявления и содержания правоохранительной деятельности, то она становится достаточно неопределенной и ее осуществление начинается конфликтовать с содержанием правореализационной (правоисполнительной) деятельности. Отсюда напрашивается вывод, что правоохранительная деятельность может появляться только по окончании правоисполнительной или наличии правонарушения, или спора о праве.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, охранительная функция государства.

Понятие «правоохранительная деятельность» еще не «устоялось». Вокруг него идут активные споры, высказываются разные суждения, а вместе с этим и разные мнения о том, какие органы надо считать «правоохранительными» [1, с. 2], – такой вывод сделали К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалев в 1995 г., но с ним следует согласиться и сейчас, хотя идет определенное накопление научно-учебного материала.

Что же скрывается за термином и определением «правоохранительная деятельность» в реальной действительности в существующем государстве Российская Федерация?

Учитывая «свежие события» в Украине, в Киеве, на Майдане, и не только там, понимание и организация правоохранительной деятельности в государстве приобретает очень важное значение как в практической ее реализации, так и в ее теоретической разработке и законодательном закреплении.

Примеры значительных манипуляций с законодательным решением вопросов правоохранительной деятельности в Украине сформировали и обострили проблему необходимости теоретической проработки положений о ней и определения ее границ и места в системе реализации государственной власти России.

Вариантов определения правоохранительной деятельности уже достаточно накопилось в учебно-научной юридической литературе, и они могут быть использованы как в учебных целях, так и в законодательных [2, с. 9; 3, с. 24; 4, с. 20]. Вместе с тем проблема более глубокого понимания реальной действительности, ее необходимого нормативно-правового закрепления и соответствующего толкования в социально-правовых отношениях остается.

Статья 10 Конституции РФ закрепляет общетеоретическое и общеправовое положение о построении государственного аппарата на основе теории разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, соответственно и формирование государственных органов

вложено в эту схему и постепенно к ней приводится. Законодательные, исполнительные и судебные органы должны представлять исчерпывающий перечень возможных государственных властных институтов. Вместе с тем только недавно Прокуратура, как государственный орган, получила самостоятельное признание в Конституции РФ в главе 7, наряду с судебной властью, а не внутри ее.

Насколько правильно жестко закладывать в формирование государственных органов теорию разделения властей и как она должна увязываться с особенностями территориального устройства государства, национальной самобытностью и самоопределением народов, национальных меньшинств? Почему, учитывая единство судебной власти, преобразовали Высший Арбитражный Суд и не изменили положение или статус Конституционного Суда РФ? Где в этой системе государственных органов место правоохранительных, учитывая их сложную характеристику и иную основу выделения? Или о них вообще говорить не нужно и тем более разрабатывать это направление?

В Конституции РФ мы не видим соответствующих установок о правоохранительных органах, хотя полностью разработчики не смогли уйти от использования этого термина.

Важным выводом из анализа изданных в последние 10–15 лет учебников или учебных пособий по дисциплине «Правоохранительные органы в РФ» является положение о том, что большинство авторов в качестве отправного начала в определении правоохранительных органов используют понятие правоохранительной деятельности.

Следовательно, она, как исходная категория для определения правоохранительных органов, должна служить критерием отбора и отнесения тех или иных государственных органов, учреждений и образований к числу правоохранительных. Определение правоохранительных органов через их связь и вы-

полнение правоохранительной деятельности имеет определенный позитивно-теоретический характер.

Вместе с тем правоохранительная деятельность как научная категория и реальное явление требует к себе более внимательного и глубокого подхода, учитывая, что за ней скрывается и научная специальность в российской юридической науке, и теоретическая подготовка специалистов в области юриспруденции, и значительный объем практической деятельности органов государственной власти и их должностных лиц. Соответственно она является составной частью более общих социальных явлений и опирается на более общие научные категории, которые лежат в основе выделения правоохранительной деятельности.

Если посмотреть на содержание деятельности государства с точки зрения правового регулирования, а не теории разделения властей, то можно сформировать аналогичную классификацию видов государственной деятельности, отражающих правовую систему и раскрывающих работу по использованию права с целью формирования правового государства. Этот критерий позволяет выделить правотворческую, правоприменительную (правоисполнительную) и правоохранительную деятельности в государстве. Сравнение их с видами деятельности в государстве, сформированными на основе ст. 10 Конституции РФ – законодательной, исполнительной, судебной, – показывает сходство первых двух и несогласованность в названии правоохранительной деятельности и судебной власти. Это положение служит основой теоретических и не всегда научных подходов и споров о правоохранительных органах в Российской Федерации. Сказанное выше показывает, что правоохранительная деятельность и судебная власть (органы) лежат в разных плоскостях исследований и разных теоретических конструкциях. Соответственно пока они «не приведены к единому знаменателю» или не определен общий критерий, вряд ли правильно начинать их сопоставление или сравнение. Первое, что напрашивается по остаточному принципу их сопоставления, – это правоохранительная деятельность в первой классификации охватывает судебную власть во второй (конституционной), или при упрощенном подходе и переходе в плоскость соответствующих функционирующих органов – правоохранительные органы – это судебные органы.

Эта логически простая схема создает сложную, теоретически проблемную конструкцию, но вместе с тем понятную практическую формулу построения государственных органов. Вернемся к ней в следующий раз.

Назначение правоохранительной деятельности, с позиции правового регулирования отношений в обществе, в большинстве имеющихся подходов к ее изучению понимается и рассматривается как направленность на охрану и защиту прав и законных интересов граждан, должностных лиц, юридических

лиц и государства. Вместе с тем важной частью этого назначения являются обеспечение выполнения названными субъектами возложенных обязанностей и при необходимости привлечение их к предусмотренной законом ответственности.

Соответственно правоохранительная деятельность может появиться только там, где есть урегулированные правом фактические отношения, где в соответствии с действующим законодательством участники (стороны) используют предоставленные права или исполняют установленные обязанности, а также там, где реализуется возможность злоупотребления своими правами или неисполнения и уклонения от своих обязанностей. Однако самое важное – правоохранительная деятельность связана с совершением предусмотренных законом правонарушений, за что соответствующие субъекты могут быть привлечены или привлекаются к установленной действующим законодательством ответственности.

Таким образом, напрашивается вывод, что правоохранительная деятельность¹ может проявиться везде, где есть нарушение прав, обязанностей и совершение правонарушения. Соответственно в целом и в каждом конкретном случае ее проявления она направлена на решение определенной задачи или достижение конкретного результата.

Если брать такой широкий диапазон возможного проявления и содержания правоохранительной деятельности, то она становится достаточно неопределенной и ее осуществление начинает конфликтовать с содержанием правореализационной (правоисполнительной) деятельности. Отсюда напрашивается вывод, что правоохранительная деятельность может проявляться только по окончании правоисполнительной или наличии правонарушения, или спора о праве.

Однако в реальной практической деятельности государственных органов мы имеем последователь-

¹ Варианты определения правоохранительной деятельности уже давались и даются в юридической научной и учебной литературе. Они связаны с исходными позициями авторов, их подходами и выделяемыми аспектами. Так, К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалев указывали, что (к правоохранительной деятельности) «следовало бы относить такую государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка» [1, с. 4]. В учебном пособии под редакцией В.К. Боброва формулируется, что «... правоохранительная деятельность представляет собой такой вид государственной деятельности, которая осуществляется специально уполномоченными органами и направлена на обеспечение законности и правопорядка в стране, защиту прав и интересов как отдельной личности, так и целых коллективов, организаций и учреждений» [5, с. 10]. Автором статьи в свое время давалось следующее определение: «Правоохранительная деятельность – это предусмотренная действующим законодательством или оговоренная в законе государственная или санкционированная государством деятельность, направленная на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими обязанностей, осуществляемая в определенном процессуальном порядке специальными государственными органами, юридическими или особыми физическими лицами, связанная в установленных случаях с применением законных мер государственного принуждения» [6, 7].

ное или параллельное сочетание в государственном органе правоисполнительной и правоохранительной деятельности – органы внутренних дел, налоговые органы, надзорные ведомства и так далее. Это правильно или нет? Должно ли государство строго соблюдать формирование органов по конституционным принципам? Думается, что да! Но тогда плоскость правового регулирования социальных отношений не должна вмешиваться в конституционные установки разделения властей и соответствующее выделение и формирование государственных органов. Соответственно понятие «правоохранительные органы» утрачивает свою реальную социальную правовую подоплеку и переходит в плоскость теоретических правовых разработок, направленных на формирование правового механизма и правовых средств существования правового государства.

Признание этого влечет за собой вывод из законодательных актов понятия «правоохранительных органов», замену их в необходимых случаях «исполнительными и судебными органами». За этим должно следовать исключение из учебных программ обуче-

ния юристов учебной дисциплины «Правоохранительные органы в РФ» и формирование соответствующих предметов согласно конституционному разделению властей: Судостроительство, Прокуратура, Организация органов исполнительной власти, Адвокатура, Нотариат и так далее – или создание комплексных организационно-функциональных дисциплин: Судостроительство и судопроизводство (ранее в истории СССР был предмет «Суд и правосудие в СССР»), Прокуратура и прокурорский надзор, Адвокатура и адвокатская деятельность, Предварительное расследование и органы, его осуществляющие, и другие.

Конечно, изложенная позиция не является бесспорной, но, думается, что этот вопрос обсуждать необходимо, учитывая, что правоохранительная деятельность является и составным элементом научной специальности, определяющей направления научных исследований и присвоение соответствующих ученых степеней [8]. При таких обстоятельствах перспективы проработки этих категорий и имеющихся явлений могут повлечь серьезные научные, законодательные и практические последствия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М.: БЕК, 1995. 320 с.
2. Лось С.Л. Предмет и система учебного курса «Правоохранительные органы в Российской Федерации»: учеб.-методич. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2000. 108 с.
3. Правоохранительные органы России: учебник для вузов / под ред. В.П. Божьева. 4-е изд., перераб. М.: Юрайт, 2012. 367 с.
4. Правоохранительные органы: учебник / отв. ред. С.Л. Лось. 4-е изд., испр. и доп. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
5. Правоохранительные органы в России. Учебное пособие с альбомом схем / под ред. В.К. Боброва. М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. 212 с.
6. Лось С.Л. Правоохранительная деятельность – основа для выделения правоохранительных органов // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: материалы республиканской науч. конф. / под ред. В.К. Гавло, В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2001. С. 342–346.
7. Вопросы правового регулирования отношений, возникающих в сфере уголовного процесса: сб. статей С.Л. Лося в соавт. с аспирантом, соискателями и коллегой. Томск: Изд-во НТЛ, 2003. С. 184–189.
8. Юридические науки. Специальность 12.00.11. Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность (в ред. Приказа от 10.01.2012 № 5). См. Приказ Минобрнауки РФ от 25.02.2009 г. № 59 (ред. от 10.01.2012) «Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.03.2009 г. № 13561) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». № 20. 18.05.2009; СПС КонсультантПлюс.

LAW PROTECTION IN THE STATE – WHAT IS IT?

Russian Journal of Criminal Law, 2014, no. 1(3), pp. 101–104.

Lon Sergey L. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: lonsl@mail.ru

Keywords: law protection bodies, law protection, protective power of the state.

The purpose of law protection from the position of legal regulation of the relations in society is most frequently understood and considered as securing and protection of the rights and legitimate interests of citizens, officials, legal entities and the state. At the same time an important part of this purpose is to ensure that the mentioned subjects perform assigned duties and, if necessary, are held liable as provided by the law.

Respectively, law protection exists only where there are actual relations settled by the law, where participants (parties) use the provided rights or fulfill the established duties according to the current legislation, and where the possibility of abuse of rights or non-execution and evasion from the duties is realized. What is most important, law protection is connected with commission of the offenses provided by the law, so that appropriate subjects can be or are brought to the responsibility established by the current legislation.

Thus, the conclusion arises that law protection can exist in cases of violation of rights and duties, and offense commission. Every time law protection solves a particular task or achieves a concrete result.

If to take such a broad range of possible manifestation and content of law protection, it becomes rather uncertain and its implementation starts clashing with the content of enforcement. Thus, law protection can appear only when enforcement ends, an offence exists, or a right is disputed.

REFERENCES

1. Gutsenko K.F., Kovalev M.A. *Pravookhranitel'nye organy* [Law protection agencies]. Moscow, BEK Publ., 1995. 320 p.
2. Lon S.L. *Predmet i sistema uchebnogo kursa "Pravookhranitel'nye organy v Rossiyskoy Federatsii"* [Subject and system of an academic course "Law protection agencies in the Russian Federation"]. Tomsk: NTL Publ., 2000. 108 p.
3. V.P.Bozhiev (ed.) *Pravookhranitel'nye organy Rossii* [Law protection agencies of Russia]. Moscow, Yurayt Publ., 2012. 367 p.
4. Lon S.L. (ed.) *Pravookhranitel'nye organy* [Law protection agencies]. Tomsk: NTL Publ., 2011.
5. Bobrov V.K. (ed.) *Pravookhranitel'nye organy v Rossii* [Law protection agencies in Russia]. Moscow, Shchit-M Publ., 1999. 212 p.
6. Lon S.L. [Law protection as the basis for allocation of law protection agencies]. *Rossiyskaya pravovaya sistema: stanovlenie, problemy, puti sovershenstvovaniya: Materialy respublikanskoy nauch. konf.* [Russian legal system: formation, problems, improvement ways. Proc. of the republican scientific conference]. Barnaul: Altai University Publ., 2001, pp. 342–346. (In Russian)
7. Lon S.L. et al. *Voprosy pravovogo regulirovaniya otnosheniy, vznikayushchikh v sfere ugovnogo protsessa* [Issues of legal regulation of the relations in the sphere of criminal trial]. Tomsk, NTL Publ., 2003, pp. 184–189.
8. Jurisprudence. Specialty 12.00.11. Judicial activity, public prosecutor's activity, human rights and law protection activity. *Consultant Plus Law Assisting System. Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti*, no. 20, 18th May 2009.