

Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 28–29 окт. 2016 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : ПГУ, 2016. – Т. 2. – 328 с.

ISBN 978-985-531-540-8.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗРЕЗЕ ПРОБЛЕМАТИКИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

УДК 340.1

СУБЪЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

В.Н. Бибило,

профессор кафедры уголовного процесса и прокурорского надзора юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Гарантии реализации прав и законных интересов человека обеспечиваются прежде всего путем надлежащего осуществления функций государства. При этом, безусловно, не исключаются возможности структур гражданского общества, но все же именно государство через реализацию своих функций обеспечивает жизнедеятельность общества.

Вопрос о функциях государства вновь обретает актуальность в связи с наличием по крайней мере двух факторов. Во-первых, активизируется гражданское общество, которому государство делегирует некоторые свои полномочия, либо структуры гражданского общества по собственной инициативе начинают действовать спонтанно, ситуационно. Во-вторых, образованы межгосударственные объединения, союзы, сообщества, неизбежно влияющие не только на экономику и политику в целом, но и на конкретные функции государства и его органов, а также методы их осуществления.

Стоящие перед государством задачи невозможно разрешить без соответствующих его функций. М.И. Байтин правильно заметил, что познание государства любого исторического типа предполагает рассмотрение его функций, представляющих важнейшие качественные характеристики и ориентиры в развитии общества в целом [1, с. 5–12].

«Функция» (от лат. function – исполнение, деятельность) – общенаучный термин, имеющий свои оттенки при его применении в различных сферах знаний. Используется он и в юриспруденции и прежде всего в соотношении функций государства, ветвей государственной власти и государственных органов.

В современной юридической науке функции государства рассматриваются как основные направления его деятельности, в которых выражается сущность государства, его предназначение по управлению обществом в присущих ему формах с использованием соответствующих методов на основе действующего законодательства [2, с. 66; 3, с. 329; 4, с. 214–218; 5, с. 88].

Функции государства – именно направления его деятельности, реализующиеся всеми государственными органами. Отдельный государственный орган выполняет лишь одну или несколько функций государства. Все функции государственных органов подчинены функциям государства, в связи с чем и дея-

тельность государственных органов должна протекать в соответствии с функциями государства.

Государство реализует свои функции исходя из своих задач, которые могут быть различного масштаба и характера: исторические, перспективные, постоянные, временные, повседневные и т.д. Формой выражения задач государства являются его функции, которые становятся организующим свойством государственных органов, обеспечивающим общие интересы всех людей. Еще Цицерон отмечал, что целью государства является обеспечение общего интереса, что «государство есть достояние народа, а народ не любое соединение людей, собранных вместе каким бы ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов» [6, с. 20].

Направления деятельности государства (функции) получают либо, по крайней мере, должны получить свое закрепление в конституции государства, имеющей, как правильно отмечает А.Н. Пугачёв, изначально социальное назначение, складывающееся из потребностей общественно-политического развития, продолжением чего являются такие атрибуты конституции, как оформление ее в виде юридического документа, являющегося индикатором правовой культуры общества, квинтэссенцией правосознания, законом прямого действия, элементом механизма правового регулирования [7, с. 40, 48].

Функции государства – это своего рода абстрактное воздействие государства на общество, поскольку без государственных органов они не могут быть реализованы. Существует классификация функций государства по различным основаниям: по степени общности (основные и неосновные), продолжительности действия (постоянные и временные), пределам их значимости (внутренние и внешние), объектам влияния (экономическая, политическая, идеологическая, правоохранительная и др.), что носит несколько условный характер, поскольку один и тот же орган государства может выполнять не одну, а несколько функций. Прав В.Н. Дубовицкий, что функции государства имеют богатое содержание, не являясь чем-то нерасчлененным, и соотношение функций государства, ветвей государственной власти и органов государственной власти можно рассматривать как общее, особенное и единичное в деятельности государства [8, с. 95, 97].

Среди функций государства правоохранительная функция является неслучайной, постоянной и всеобъемлющей, хотя в ее наименовании нет единства. Так, отдельные авторы называют ее функцией охраны прав и свобод граждан [4, с. 219], охраны конституционного строя, прав и свобод граждан [5, с. 90], охраны правопорядка [9, с. 67], охраны собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, всего правопорядка [10, с. 8], обеспечения прав и свобод граждан [11, с. 10], охранительной функцией [12, с. 6–10].

Противоречиво мнение Ю.В. Степаненко, который не усматривает различия между понятиями «охрана правопорядка» и «правоохранительная функция государства», рассматривает их в качестве синонимов и, с одной стороны, полагает, что правоохранительная функция неделима, едина, а с другой – приходит к выводу, что эту функцию можно назвать «функцией охраны правопорядка, включающей охрану собственности, охрану прав и свобод и т.д.» [13, с. 3–4]. Ю.В. Степаненко не учитывает, что по своей направленности термины «охрана

правопорядка» и «правоохранительная функция государства» предназначены для обозначения различных явлений. Правопорядок – результат реализации правоохранительной функции государства. В сущности, он статичен, в то время как правоохранительная функция динамична, поскольку включает в себя и объективное, и субъективное право. Более того, в процессе правоприменения используются не только нормы права, но и иные социальные нормы, примыкающие к правовым [14, с. 100–145; 15, с. 21–27], что в совокупности и обеспечивает правопорядок. Правоохранительная функция, кроме реального позитивного права, включает в себя еще и прогностический аспект в том смысле, что предполагает гарантии легитимности будущего законодательства, а также его легитимацию.

Своеобразно к решению вопроса о функциях государства подходил в 40-е гг. XX в. А.И. Денисов: «Функцией государства мы называем содержание деятельности государства, которое характеризует всю работу органов государства, в какой бы форме она ни выражалась – законодательной, исполнительной, судебной, военной и т.п.» [16, с. 154]. В приведенной цитате следует обратить внимание на два момента. Первый – это то, что правоохранительная функция не названа в качестве функции государства, и второй, возможно, более важный: автор, по сути, придерживается принципа разделения властей, отвергнутого советской юридической наукой и не признанного в законодательстве.

Как уже отмечалось, в современной юридической науке почти общепризнанным является то, что функциями государства являются основные направления его деятельности. Исходя из этого, к функциям государства стали относить такие укрупненные сферы его деятельности, как экономическая, политическая, социальная и идеологическая [17, с. 285]; политическая, экономическая, социальная, обеспечение национальной безопасности [18, с. 39–40]; экономическая, социальная, поддержание законности и правопорядка, культурно-воспитательная, обеспечение безопасности государства, развитие сотрудничества с другими странами [19, с. 16–17]; оборонная, экономическая, социальная, политическая, идеологическая, экологическая [2, с. 67–70]; экономическая, политическая, социальная, фискальная, экологическая, правоохранительная [20, с. 78].

Как видно из приведенных данных, не все авторы выделяют правоохранительную функцию государства в качестве самостоятельной функции, а включают ее в другие функции. Между тем, именно правоохранительная функция государства пронизывает все сферы жизнедеятельности общества, поскольку связана не только с правоприменением, но и с правообразованием. Эта функция охраняет право, а через право также общественные отношения, права и свободы человека, интересы субъектов права, политический и экономический строй общества, саму государственную власть. Исходными здесь являются все же интересы человека и общества, предопределяемые их потребностями.

Правоохранительная функция государства реализуется органами законодательной, исполнительной и судебной властей. Каждый из государственных органов участвует в осуществлении этой функции в пределах своих полномочий, определенных в законодательстве. Вместе с тем из системы государственных органов можно выделить такие государственные органы, которые специально соз-

даны для осуществления правоохранительной функции государства. Их принято именовать правоохранительными органами.

Правоохранительные органы образуют самостоятельную группу органов государства, которые имеют схожие задачи: рассмотрение юридического конфликта; восстановление нарушенного права; наказание правонарушителей; профилактика правонарушений. Эти задачи осуществляются благодаря реализации каждым из правоохранительных органов своих специфических функций, к которым относятся: конституционный контроль, правосудие, прокурорский надзор, расследование преступлений, оперативно-розыскная деятельность, исполнение судебных решений, предупреждение преступлений, оказание юридической помощи, осуществление от имени государства нотариальных действий (удостоверение сделок, выдача свидетельств о праве на наследство, удостоверение верности копий документов и др.). Для выполнения этих функций государством учреждаются соответствующие органы. Так, для осуществления правосудия образуются суды, прокурорского надзора – прокуратура и т.д. Функции этих органов являются подфункциями правоохранительной функции государства. В своей совокупности функции этих органов образуют стержень правоохранительной функции государства, которая в целом может быть реализована усилиями всех государственных органов, т.е. органов законодательной, исполнительной и судебной властей [21, с. 5–6].

Несмотря на широкое использование в юридической науке, практике и законодательстве понятия «правоохранительные органы», вопрос о их системе продолжает оставаться дискуссионным, в особенности это касается такого аспекта: относить ли суд к правоохранительным органам. Большинство авторов полагает, что суд является правоохранительным органом. Так, В.Н. Галузо отмечает, что «несовершенен подход, при котором государственные судебные органы отдельными представителями юридической науки не включаются в перечень правоохранительных органов» [22, с. 112]. По мнению К.Ф. Гуценко, «исключение судов из числа правоохранительных органов неизбежно приведет к отрицанию того, что они уполномочены, должны заниматься охраной права» [23, с. 28].

Не включает суды в систему правоохранительных органов И.И. Мартинович, приводя следующее обоснование: «В силу принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6 Конституции Республики Беларусь) суд не включается в систему правоохранительных органов в узком смысле этого слова и именуется органом судебной власти. До 90-х гг. XX в. суд относился к правоохранительным органам (что наблюдается, к сожалению, еще и сейчас). Это принижало его роль в структуре органов государства. Выделением суда из системы правоохранительных органов подчеркивается его особый правовой статус, его независимое, ведущее положение в системе юстиции» [24, с. 15]. С таким мнением нельзя согласиться. Наоборот, именно суды занимают приоритетное место в системе правоохранительных органов. На них возложена функция правосудия. Суд как орган судебной власти по сравнению с другими правоохранительными органами имеет значительно больше возможностей в охране права. Судам принадлежит особый статус в государстве. Их деятельность в законодательстве подробно регламентируется, а полномочия чет-

ко очерчены. Никто не имеет права вмешиваться в деятельность суда. Решения любого суда подлежат обязательному исполнению. Прокурорский надзор, расследование преступлений, оказание юридической помощи – функции, предназначенные для содействия суду в реализации правосудия. В этом смысле они носят вспомогательный характер.

Понятие «правоохранительные органы» стало широко употребляться с 80-х гг. XX в. и вопрос о том, относится ли суд к правоохранительным органам, не возникал. Однако в конце XX – начале XXI в. данный вопрос стал объектом внимания не только в юридической литературе, но и в законодательстве. Так, например, в ст. 72 Конституции Российской Федерации содержится выражение «кадры судебных и правоохранительных органов». По-видимому, исключение судов из системы правоохранительных органов связано с желанием придать суду особую организационную и функциональную независимость от других органов. Однако надо учитывать, что принцип независимости судей при осуществлении правосудия не будет ограничен даже тогда, когда органы прокурорского надзора, расследования преступлений, юридической помощи будут структурно организованы при судах, поскольку перед каждым из них стоят свои задачи и используются различные методы деятельности.

Путем разрешения юридических конфликтов суды охраняют права и законные интересы физических и юридических лиц. Более того, они являются теми органами, которые олицетворяют охрану права. Возможно, в законодательстве для отделения судов как органов судебной власти от иных правоохранительных органов, не обладающих функцией правосудия, следовало бы использовать такую формулировку: «суды и иные правоохранительные органы».

Таким образом, правоохранительную функцию государства осуществляют органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Среди них функционируют органы, которые специально созданы для реализации этой функции. Судам как органам, предназначенным для окончательного разрешения юридических конфликтов, в системе правоохранительных органов принадлежит главенствующая роль.

Список использованных источников:

1. Байтин, М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 301 с.
2. Бибило, В.Н. Теория государства и права / В.Н. Бибило. – Минск : Право и экономика, 2015. – 206 с.
3. Сільчанка, М.У. Агульная тэорыя права : вуч.-метад. комплекс / М.У. Сільчанка. – Гродна : ГрДУ, 2008. – 709 с.
4. Общая теория права : пособие / под общ. ред. С.Г. Дробязко, С.А. Калинин. – Минск : БГУ, 2013. – 416 с.
5. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский. – Минск : Академия МВД, 2013. – 479 с.
6. Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. – М. : Наука, 1966. – 226 с.
7. Пугачёв, А.Н. Социальное назначение конституции и система ее функций / А.Н. Пугачёв // Право и демократия : сб. науч. тр. – Минск : БГУ, 2016. – Вып. 27. – С. 36–50.
8. Дубовицкий, В.Н. Функции республиканских органов государственного управления: проблемы оптимизации и типологии / В.Н. Дубовицкий // Право и демократия : сб. науч. тр. – Минск : БГУ, 2016. – Вып. 27. – С. 94–106.

9. Кулапов, В.Л. Теория государства и права : учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 384 с.

10. Коженевский, В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства : учеб. пособие / В.Б. Коженевский. – Иркутск : [б.и.], 1974. – 52 с.

11. Байрамов, Ф.Д. К вопросу о понятии «функции государства» / Ф.Д. Байрамов, Ф.Н. Аббасов // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8–11.

12. Пожарский, Д.В. Вопросы преемственности и модернизации в реализации охранительной функции российского государства / Д.В. Пожарский // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 12. – С. 6–10.

13. Степаненко, Ю.В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов / Ю.В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. – С. 2–11.

14. Бибило, В.Н. Судебная власть в уголовном судопроизводстве / В.Н. Бибило. – Минск : Право и экономика, 2001. – 210 с.

15. Сільчанка, М.У. Структурна-функцыянальны аналіз сістэмы сацыяльнага рэгулявання / М.У. Сільчанка // Право и демократия : сб. науч. тр. – Минск : БГУ, 2016. – Вып. 27. – С. 20–35.

16. Денисов, А.И. Теория государства и права / А.И. Денисов. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 532 с.

17. Теория государства и права: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Новый юрист, 1997. – 220 с.

18. Боженок, С.Я. О критериях классификации функций государства / С.Я. Боженок // Российский следователь. – 2009. – № 11. – С. 37–40.

19. Белякович, Н.Н. Политология: учеб. пособие / Н.Н. Белякович. – Минск: Веды, 2001. – 289 с.

20. Рассказов, Л.П. Теория государства и права: учебник. – 3-е изд. / Л.П. Рассказов. – М.: РИОР: Инфра-М, 2010. – 464 с.

21. Бибило, В.Н. Судостроительство: учебник / В.Н. Бибило. – Минск: Право и экономика, 2001. – 328 с.

22. Галузо, В.Н. Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra / В.Н. Галузо // Государство и право. – 2012. – № 11. – С. 110–113.

23. Гуденко, К.Ф. Правоохранительные органы: учебник / К.Ф. Гуденко. – 5-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2016. – 268 с.

24. Судостроительство: учебник / под ред. А.А. Данилевича, И.И. Мартинович. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2010. – 464 с.