

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ В ТЕОРИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

© 2017 г. Михаил Валерьевич Жигулёнков¹

В статье рассматриваются теоретические проблемы выделения правоохранительной функции государства с точки зрения существующих в отечественной юридической науке подходов к пониманию функций государства и форм их осуществления, а также классификации функций государства. Автор приходит к выводу, что господствующее в отечественной юридической науке понимание функций государства позволяет в качестве таковых выделять разнообразные направления деятельности государства, в том числе находящиеся в разных логических рядах, в то время как система функций государства должна строиться на единых логических основаниях. В статье показывается многообразие мнений о правоохранительной функции государства. При этом затрагивается вопрос о соотношении понятий “правоохранительная функция государства”, “правоохранительная форма осуществления функций государства”, “охранительная функция государства”, “обеспечение государственной безопасности”.

The article analyses the problem of defining the law enforcing state function from the position of state functions theory. The author declares that in theory the state functions are seen as different state activity directions, along with the ones of different logical categories. Nevertheless the state functions system are supposed to be based on a single logical basis. The article displays the variety of opinions about law enforcement function of the state. The problem of comparison of such terms as “law enforcement function of the state”, “law enforcing form of state functions realization”, “protective function of the state”, “state security protection”.

Ключевые слова: функция государства, правоохранительная функция, охранительная функция, классификация функций, правоохранительная деятельность, соотношение, форма осуществления функций, государственная безопасность.

Key words: State function, law enforcement function, protective function, function classification, law enforcement activity, comparison, function realization form, state security.

Правоохранительная функция государства иногда выступает в качестве самостоятельного объекта научных исследований или изучается в рамках других объектов научных исследований, например охранительной функции государства². При этом данные исследования базируются на существующей в отечественной юридической науке теории функций государства, которая содержит немало проблемных, нерешённых вопросов. В том числе с этим связана проблема определения места правоохранительной функции в системе функций государства, соотношения её с другими юридическими понятиями.

В. П. Кочергин и Н. Д. Шелякин, рассматривая правоохранительную функцию государства как теоретико-прикладную категорию, указывают, что функция “есть деятельность государства как субъекта политическо-го властвования, в которой проявляются его сущность и социальное назначение. Такие виды деятельности в теории государства и права обычно и называют функциями государства”³. И сразу же после этого утверждают: “Функция государства – категория подвижная, измен-

чивая. Функции меняются вместе с изменением тех конкретных целей, которые преследуются государством”⁴. Так что же определяет, обуславливает функцию государства: сущность государства, его социальное назначение или конкретные цели и задачи, которые стоят перед ним на определённом этапе его развития, или и то, и другое? Существуют различные подходы к пониманию функции государства. Если функцию государства рассматривать как его социальное назначение⁵ или конкретизацию его социального назначения, то в этом случае именно функции государства будут во многом определять то, какие задачи стоят перед государством, и в конечном счёте ту деятельность, которая будет осуществляться государством. В другом же случае функция государства, рассматриваемая как направление деятельности государства (по сути, как деятельность), действительно во многом обуславливается изменяющимися конкретными целями и задачами государства. Совместить эти подходы, наверное, нельзя. Так, например, Д. В. Пожарский предлагает следующее определение функции государства: “Это имманентные направления и виды публично-властной деятельности государства, обусловленные целями и задачами, выражающие его сущность и ценность”⁶. При этом не совсем понятно, “как

¹ Независимый исследователь, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: m-zh76@mail.ru).

Mikhail Zhigulenkov, independent researcher, PhD in Law, associate Professor (E-mail: m-zh76@mail.ru).

² См., например: Загидуллин Р. И. Правоохранительная функция современного Российского государства. Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004; Карнова Н. А. Правоохранительная функция правового государства. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Андреев А. Г. Охранительная функция государства в современных условиях. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

³ См.: Кочергин В. П., Шелякин Н. Д. Правоохранительная функция государства как теоретико-прикладная категория // Труды Академии управления МВД РФ. 2009. № 2.

⁴ Там же.

⁵ Так, например, И. С. Самощенко рассматривает функцию государства как “его социальное назначение внутри и вне страны” (см.: Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Сов. гос. и право. 1956. № 3. С. 81).

⁶ Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (Теоретико-методологические проблемы). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2015. С. 9.

имманентные направления и виды публично-властной деятельности государства” могут быть обусловлены изменяющимися целями и задачами государства. Думается, что изменяющиеся цели и задачи государства будут обуславливать конкретную деятельность государства, осуществляемую в рамках содействующих имманентных направлений. Сами же имманентные направления достаточно стабильны.

Господствующее в отечественной юридической науке определение функции государства как направления его деятельности по выполнению стоящих перед ним на определённом историческом этапе задач приводит к тому, что **любое направление деятельности государства можно назвать функцией государства, т.е. функции государства в этом случае могут быть выделены в соответствии с любым критерием.** Например, в качестве такого критерия зачастую используется сфера жизни общества, на которую государство направляет свою деятельность. В последнем случае анализ функций государства сводится к рассмотрению задач, стоящих перед ним и классифицированных, соответственно, на экономические, политические, социальные и идеологические. Данное деление, на наш взгляд, может быть подвергнуто критике за то же, за что немецкий учёный Г. Еллинек отрицал возможность разделения государственных функций по отдельным областям управления. Он отмечал, что “отрасли управления не суть самостоятельные функции. Деятельность государства в осуществлении промышленной полиции, поощрению к посещению школ, платежу налогов, отбыванию воинской повинности и т.д. существенно едина, как и условия и границы его деятельности в этих областях. Они означают поэтому объекты управления, а не само управление”⁷. В то же время следует отметить, что выделение функций в соответствии со сферами жизни общества предполагает достаточно чёткое определение количества функций государства. В этом случае согласно логике правоохранительная функция государства не должна выделяться в качестве самостоятельной функции, хотя некоторые авторы наряду с экономической, политической, социальной и идеологической функциями государства выделяют и другие функции, в том числе правоохранительную функцию государства⁸.

С. А. Комаров, определяя функции государства, уточняет, что ими являются “основные (главные) направления (стороны, виды) деятельности государства по реализации стоящих перед ним задач **для достижения определённых целей** (выделено мною. — М.Ж.), обусловленных

его сущностью и социальным назначением”⁹. Данное уточнение представляется вполне разумным, но и в этом случае возможно выделение самых разнообразных функций государства (по наименованию, содержанию и т.д.). При этом роль субъективизма при определении системы функций государства остаётся очень значительной. Так, исходя из данного определения функции государства, например, можно выделить “правоохранительную функцию государства”, “функцию борьбы с преступностью”, “функцию государства по обеспечению государственной безопасности”, “разведывательную функцию государства” и т.д. При этом нужно понимать, что эти направления деятельности могут быть взяты из разных логических рядов. Иначе неизбежна путаница. Так, авторы статьи “Правоохранительная функция государства как теоретико-прикладная категория” сначала указывают, что “обеспечение безопасности (в широком смысле слова) является одним из направлений деятельности государства, его функцией, реализуемой в целях обеспечения состояния защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз”¹⁰. Затем утверждают, что данная функция реализуется “в основном в правовых формах, а следовательно, является *правоохранительной функцией государства*”¹¹. Далее они высказывают следующее суждение: “в обеспечении безопасности как бы воедино сливаются законодательная, судебная и исполнительная функции государства”¹².

Отметим, что в некоторых случаях разночтения в выделении функций государства носят скорее терминологический характер или речь идёт о различиях лишь в акцентах. Так, существуют сторонники выделения именно правоохранительной функции государства. Например, О. В. Харченко, рассматривая её в качестве перманентной функции государства, утверждает: “**Правоохранительная функция**, несомненно, является самостоятельной функцией государства”¹³. В. Н. Жуков также называет правоохранительную функцию государства и указывает, что “одна из важнейших функций любого государства — охрана действующего права (законодательства) и правового порядка”¹⁴. В. С. Нерсесянцем выделялась не правоохранительная, а **правозащитная функция государства**¹⁵. Т. И. Байтин формулирует название соответствующей функции государства следующим образом: “**функция охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка**”¹⁶. Нередко выделяют “**функцию охраны правопорядка**”¹⁷. Рассматривается также “**охранительная функция**

⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 570.

⁸ Например, В. А. Габер называет пять внутренних функций государства: внутреннюю политическую, внутреннюю экономическую, внутреннюю идеологическую, социальную и функцию охраны правопорядка (см.: Габер В. А. Функции государства. М., 1996. С. 15–18); В. Н. Жуков выделяет семь внутренних функций государства: политическую, экономическую, идеологическую, военную, правоохранительную и экологическую (см.: Теория государства и права. Учеб. / Под общ. ред. О. В. Мартышина. М., 2009. С. 161–168). В. Е. Чиркин отмечает: “В научной литературе обычно выделяют четыре основные внутренние функции государства: экономическую, социальную, политическую и идеологическую, а иногда добавляют ещё две — экологическую и правоохранительную” (см.: Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 201).

⁹ Комаров С. А. Общая теория государства и права. Учеб. Изд. 3-е. М., 1997. С. 84.

¹⁰ Кочергин В. П., Шелякин Н. Д. Указ. соч.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Харченко О. В. Правоохранительная функция как перманентная функция государства // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. Вып. № 99. 2009.

¹⁴ Теория государства и права. Учеб. / Под общ. ред. О. В. Мартышина. С. 166, 167.

¹⁵ См.: Нерсесянц В. С. Теория государства и права. М., 2005. С. 68, 69.

¹⁶ Общая теория государства и права. Академ. курс. В 2-х т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. М., 1998. С. 204.

¹⁷ Габер В. А. Указ. соч. С. 18; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Учеб. пособие для высших учебных заведений. М., 1997. С. 159.

государства” как более широкое понятие, нежели “правоохранительная функция государства, так как право – это не единственный объект охранительного воздействия государства”¹⁸. При этом охранительная функция государства справедливо рассматривается как результат разделения всей совокупности функций на созидательные и охранительные¹⁹. В. Е. Чиркиным высказано также мнение, что правоохранительная функция “на деле является более широкой, чем просто охранительная. Она также и правотворческая, и правореализующая (обобщающего названия пока не найдено)”²⁰. Отметим, что действительно не следует смешивать охранительную и правоохранительную функции государства. При этом государство реализует свои охранительные функции во многом посредством осуществления правоохранительной деятельности.

Правоохранительную функцию государства исследователи получают также в результате классификации функций государства на основе принципа разделения властей. Так, А. Б. Венгеров пишет, что, “соответственно, функции подразделяются на законодательные (правотворческие), управленческие, правоохранительные, в том числе судебные, и информационные”²¹. Он тут же указывает, что это – “чисто **формальная** (выделено мною. – М.Ж.) классификация, привязанная к совокупности ветвей государственной власти – законодательной (представительной), исполнительной, судебной, но тем не менее весьма часто используемая в научных и практических целях”²². Думается, что эта классификация является важнейшей. Следует вспомнить вывод, к которому в своё время пришёл Г. Еллинек: “Безусловно, не научны все попытки дать исчерпывающее представление о государственной власти путём простого перечисления её функций по их содержанию”²³.

Функции государства в отечественной юридической науке рассматриваются как основные направления **его деятельности с точки зрения её содержания**. При этом существующая теория функций государства включает в себя понятие “**форма осуществления функций государства**”.

Наиболее распространенной в отечественной юридической литературе классификацией форм осуществления функций государств является их деление на правовые и организационные формы. При этом под правовыми формами осуществления государственных функций понимается однородная по своим внешним признакам деятельность государства, связанная с совершением юридически значимых действий, приводящая к юридическим последствиям. В отечественной юридической литературе высказаны различные точки зрения о разграничении правовых форм реализации функций государства. Согласно одной из них выделяют три группы правовых форм реализации функций государства: правотворческую, оперативно-исполнительную и **правоохранительную**²⁴. В другом же

случае к ним относят правотворческую и правоприменительную и подчеркивается, что последняя, в свою очередь, подразделяется на оперативно-исполнительную и **правоохранительную**²⁵. При этом в основе правоохранительной формы находятся акты применения норм права, издаваемые с целью профилактики правонарушений, выявления и пресечения правонарушений, а также реализации юридической ответственности лиц, совершивших правонарушения. В научной литературе высказано также мнение, что «правоохранительная деятельность шире отдельно взятых понятий “правообеспечивающая”, “правоприменительная” и “полицейская” деятельность. Скорее всего этими понятиями подчёркиваются то или иное направление правоохранительной деятельности и та или иная сущностная её сторона»²⁶. Как уже отмечалось, не так однозначно и соотношение понятий “охранительная деятельность” и “правотворческая деятельность”: “Государство осуществляет охрану самого права, которое выражается в публичном закреплении охранительных норм посредством правотворчества”²⁷. Но главное здесь в том, что правоохранительная деятельность в этих случаях рассматривается не как самостоятельная функция государства, а как форма осуществления других его функций.

Таким образом, в отечественной юридической науке правоохранительная функция государства иногда рассматривается в качестве самостоятельной функции государства. Правоохранительная деятельность государства рассматривается также как форма реализации всех других функций государства. А. Г. Андреев, исследовавший охранительную функцию государства в современных условиях, видимо, считает, что эти две позиции не исключают друг друга. Он пишет: “Охранительная функция государства, с одной стороны, является вполне самостоятельной и относительно обособленной функцией государства со своим отличным от других функций объектом. С другой стороны, правоохранительная деятельность как один из элементов содержания данной функции является специфической формой реализации всех других функций государства”²⁸.

На наш взгляд, затруднительно говорить о правоохранительной деятельности лишь как об одной из форм реализации функций государства. Она предполагает весьма разнообразные виды деятельности. Данная деятельность реализуется путём профилактики правонарушений; пресечения противоправного деяния; принятия мер по розыску и задержанию правонарушителей; раскрытия и расследования преступлений; конституционного контроля; рассмотрения гражданских, уголовных, административных и дисциплинарных дел; прокурорского надзора; поддержания государственного обвинения; исполнения судебных решений и др.

¹⁸ Андреев А. Г. Указ. соч.; Шестаев Н. Т. Функция и структура государства. М., 1992. С. 4–7.

¹⁹ См.: Габер В. А. Указ. соч. С. 15; Пожарский Д. В. Указ. соч. С. 9.

²⁰ Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 203.

²¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учеб. для юрид. вузов. М., 2000. С. 152.

²² Там же.

²³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 570.

²⁴ См.: Азаров Н. И. Функции государства развитого социалистического общества. М., 1975; Калентьева Т. П. Правовые формы реализации экономической функции Российского

государства в условиях перехода к рыночным отношениям: Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 146.

²⁵ См.: Шебанов А. Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1965. С. 28–30; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 123–125.

²⁶ Кочергин В. П., Шелякин Н. Д. Указ. соч.

²⁷ Андреев А. Г. Указ. соч. С. 12.

²⁸ Там же. С. 7.

Выше отмечалось, что определение функции государства как направления его деятельности по решению задач для достижения определённых целей позволяет выделить практически неограниченное множество функций государства. При этом возникает вопрос об их соотношении. Рассмотрим, например, вопрос о соотношении правоохранительной функции государства и функции обеспечения государственной безопасности²⁹. Несомненно, что правоохранительная функция государства и обеспечение безопасности государства тесно взаимосвязаны. В. Н. Жуков пишет: «Право (законодательство) есть проводник государства, средство проведения государственной политики. Нарушение законов и правопорядка ведёт к подрыву авторитета государственной власти и в конечном счёте к её полному параличу. Главный стимул защищать право и правопорядок состоит в стремлении обеспечить свой суверенитет на территории всей страны»³⁰. А. Г. Андреев рассматривает обеспечение безопасности государства как одну из сторон сущности охранительной функции государства наряду с охраной самого права и охраной на основе права³¹. Д. В. Пожарский приходит к выводу, что «ценностным основанием охранительной функции выступает способность государства обеспечить базовую ценность общества – безопасность»³².

Думается, что обеспечение государственной безопасности в значительной мере пересекается с правоохранительной функцией государства. Так, например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) сформулировано следующее положение: «Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохрани-

тельных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации»³³. Но в то же время следует отметить, что борьба государства с большей частью правонарушений не имеет непосредственного отношения к обеспечению государственной безопасности. Важно также отметить, что обеспечение государственной безопасности в значительной мере имеет созидательный аспект. Например, «в целях обеспечения государственной и общественной безопасности: совершенствуются структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти»³⁴.

Подведём некоторые итоги. Определение функции государства как направления его деятельности по выполнению стоящих перед ним на определённом историческом этапе задач приводит к тому, что любое направление деятельности государства по реализации стоящих перед ним задач для достижения определённых целей можно назвать функцией государства, в том числе можно выделить правоохранительную функцию государства. При этом следует учитывать, что выделяемые таким образом функции государства могут быть взяты из различных логических рядов, получены в результате разных классификаций. Так, не следует путать охранительную и правоохранительную функции государства. Выделение данных функций является результатом различных классификаций, их соотношение неоднозначно. В отечественной юридической науке правоохранительная функция государства иногда рассматривается и в качестве самостоятельной функции, а иногда как форма реализации всех других функций государства. Правоохранительная деятельность государства очень многообразна и по содержанию, и по форме. Главным условием для построения системы функций государства будет являться определение научно обоснованных критериев выделения функций государства и их классификации.

²⁹ Понятия «безопасность государства» и «государственная безопасность» автором данной статьи рассматриваются как тождественные.

³⁰ Теория государства и права. Учеб. / Под общ. ред. О. В. Мартышина. С. 166.

³¹ См.: Андреев А. Г. Указ. соч. С. 19.

³² Пожарский Д. В. Указ. соч. С. 10.

³³ Правовая система ГАРАНТ ЭКСПЕРТ. Версия от 2014 г.

³⁴ Там же.