

ТЕОРИЯ ПРАВООХРАНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: PRO ET CONTRA

© 2012 г. Василий Николаевич Галузо¹

Краткая аннотация: в статье обосновано предложение о выделении теории правоохраны в качестве новой отрасли юридической науки в Российской Федерации.

Annotation: in article the offer on theory allocation theory of law as new branch of jurisprudence in the Russian Federation is proved.

Ключевые слова: юридическая наука, правоохрана, правоохранительный орган, должность прокурора, учебный курс “Правоохранительные органы”, система правоохранительных органов, теория правоохранительных органов, теория правоохраны, органы уголовного расследования, курс “Теория государства и права”.

Key words: jurisprudence, law enforcement body, a post of the public prosecutor, a training course “Law enforcement bodies”, system of law enforcement bodies, the theory of law enforcement bodies, the theory of law, criminal investigation bodies, a course “The theory of state and law”.

Во всякой науке, в том числе и в юридической, имеются трудноразрешимые проблемы. Так, например, в исторической науке до сих пор не решена проблема периодизации истории².

В юридической науке до настоящего времени отсутствует единообразный подход при определении таких понятий, как “отрасль права”, “отрасль законодательства”, а также не установлен исчерпывающий перечень и тех и других³.

Представляется, что еще одной, равнозначной и не решенной проблемой юридической науки является правоохрана.

К решению проблемы правоохраны нас подвинули, как минимум, два обстоятельства: многолетняя творческая деятельность по подготовке и переизданию учебников по курсу “Правоохранительные органы”⁴, одна из особенностей которых – использование методов проблемного и эвристического (частнопоискового) изложения (первый – состоит в постановке проблемы, анализе встречающихся в юридической ли-

тературе взглядов и определении путей решения проблемы, второй – предполагает самостоятельность в поиске решения проблем на основе уже имеющихся знаний)⁵, а также историко-правовое исследование развития должности прокурора в России⁶.

Еще в 2000 г. предлагалось выделить “*систему правоохранительных органов*” в качестве самостоятельной отрасли юридической науки⁷. В частности, под системой правоохранительных органов как одной из отраслей юридической науки понималась “*система понятий, взглядов, идей, раскрывающих сущность системы правоохранительных органов России, закономерности ее возникновения и развития*”⁸. В исчерпывающий перечень правоохранительных органов включались: “*федеральные суды общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды, Конституционный Суд Российской Федерации, органы прокуратуры, органы безопасности, органы внутренних дел, налоговые органы и органы налоговой полиции, таможенные органы, органы юстиции, адвокатура, нотариат*” (всего 11). При этом система органов юстиции определялась в узком смысле слова: служба судебных приставов и уголовно-исполнительная система⁹.

В последующем “система правоохранительных органов” нами трансформировалась в “*теорию правоохранительных органов*”, которая определялась в виде системы “*понятий, взглядов, идей, раскрывающих сущность правоохраны и правоохранительных органов, закономерности возникновения и развития этих органов*”¹⁰. На этом же этапе научных

¹ Старший научный сотрудник НИИ образования и науки, кандидат юридических наук (E-mail: vgrmn@yandex.ru).

² Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Юридические проблемы периодизации истории Российской Империи // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2009. № 3. С. 146–150; *Его же*. О периодизации истории Российской Империи (Юридические проблемы) // Тобольск-научный, 2009. Материалы Шестой Всероссийской науч.-практ. конференции, посвященной памяти Дунина-Горкавича. Тобольск, 2009. С. 150–154.

³ Безуспешная попытка решить эту проблему была предпринята на одном из диссертационных советов при МГЮА им. О.Е. Кутафина соискателем Д.М. Азми (см.: Азми Д.М. Историко-теоретический и методологический анализ структуры права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2011).

⁴ См., например: Галузо В.Н. Система правоохранительных органов России. Учеб. для вузов. М., 2000; Правоохранительные органы. Учеб. для вузов / Под ред. О.А. Галустьяна. М., 2002; изд. 2-е, перераб. и доп. (2004); изд. 3-е, перераб. и доп. (2005); изд. 4-е, перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустьяна, А.П. Кизлыка (2007); изд. 5-е, перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, А.П. Кизлыка (2008); изд. 6-е, перераб. и доп. / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна, А.П. Кизлыка (2009); изд. 7-е, перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна (2010); изд. 8-е, перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, Р.С. Тамаева (2012).

⁵ Важность этой и других особенностей отмечает и А.Р. Белкин (см.: Белкин А.Р. В поиске “эликсира” долговечности учебника // Гос. и право. 2008. № 4. С. 121, 122).

⁶ См.: Галузо В.Н. Власть прокурора в России (Историко-правовое исследование). М., 2008; *Его же*. Должность прокурора в России (1825–1917) (Историко-правовое исследование). Ч. II. Действенность права. М., 2011.

⁷ См. об этом: Галузо В.Н. Система правоохранительных органов России. Учеб. для вузов. С. 14, 15.

⁸ Там же. С. 14.

⁹ См.: там же. С. 14, 15, 230.

¹⁰ Правоохранительные органы. Учеб. для вузов / Под ред. О.А. Галустьяна. С. 24.

изысканий для характеристики деятельности правоохранительных органов предлагалось использовать термин **“правоохрана”**, под которой понималась *“урегулированная правом деятельность управомоченных государственных органов по принудительному обеспечению правового порядка на основе соблюдения баланса интересов личности, общества и государства”*¹¹. Было также дано понятие **“правоохранительный орган”** – *“орган государства, наделенный правами и обязанностями по осуществлению правоохраны путем специфических действий принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме”*¹². Данное определение через существенные признаки позволило установить исчерпывающий перечень правоохранительных органов: *“судебные органы, прокуратура, органы безопасности, органы внутренних дел, органы налоговой полиции, таможенные органы и органы юстиции”* (всего семь)¹³.

Теория правоохранительных органов в качестве самостоятельной отрасли юридической науки выделялась и в 2004 г.¹⁴ В связи с реформированием системы государственных органов нами вносились коррективы в исчерпывающий перечень правоохранительных органов. В таковой включались следующие государственные органы: *“судебные органы, прокуратура, органы безопасности, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (в связи с упразднением органов налоговой полиции место в системе правоохранительных органов занял именно этот государственный орган. – В.Г.), таможенные органы и органы юстиции”* (всего семь)¹⁵.

В 2005 г. теорию правоохранительных органов мы также рассматривали в качестве самостоятельной отрасли юридической науки¹⁶. Исчерпывающий перечень правоохранительных органов остался прежним (всего семь), лишь изменилось наименование одного из них: органы по контролю за оборотом наркотиков (ранее этот правоохранительный орган именовался как органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. – В.Г.)¹⁷.

Суть следующего этапа научных изысканий – отказ от использования термина “теория правоохранительных органов” в пользу термина **“теория правоохраны”** для наименования самостоятельной отрасли юридической науки¹⁸. Справедливости ради укажем, что нам не принадлежит приоритет отнесительно использования термина “теория правоохраны”. Еще в советской России (1917 – 1991) указанный термин использовал В.Д. Ардашкин, правда, в ином контексте – в связи с определением понятия “механизм правоохраны”¹⁹. Под теорией правоохраны понималась *“система понятий, взглядов, идей, раскрывающих сущность правоохраны, закономерности возникновения и развития правоохранительных органов”*. При этом выделялись объект теории правоохраны (“объективные закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права”) и предмет как часть ее объекта (“объективные закономерности возникновения, развития и функционирования органов государства,

которые обеспечивают охрану общественных отношений правовыми средствами”)²⁰.

Новеллой данного этапа являлось выделение правоприменительных органов²¹. Ввиду чрезвычайно широкого перечня последних мы ограничивались лишь теми, которые оказывали содействие правоохранительным органам в обеспечении правоохраны. В свою очередь, такие правоприменительные органы подразделялись на две группы: *государственные правоприменительные и негосударственные правоприменительные органы*. К государственным правоприменительным органам, содействующим правоохранительным органам в обеспечении правоохраны, относились: налоговые и иные финансовые органы, судебно-экспертные учреждения, нотариальные органы, органы записи актов гражданского состояния (всего четыре). К негосударственным – органы судейского сообщества, третейские суды, товарищеские суды, адвокатура, частный нотариат, частные детективные и охранные службы, негосударственные судебно-экспертные учреждения (всего семь)²². Перечень же правоохранительных органов остался прежним (всего семь). В систему органов внутренних дел нами включались также органы миграционной службы, что предопределялось реформированием системы государственных органов²³.

В 2008 г. для наименования отрасли юридической науки мы предлагали использовать термин “теория правоохраны”²⁴. Перечень правоохранительных органов остался прежним (всего семь)²⁵. Не изменились перечни государственных и негосударственных правоприменительных органов, содействующих правоохранительным органам в обеспечении правоохраны²⁶. Реформирование системы государственных органов позволило нам выделить “систему Следственного комитета при Прокуратуре России”, хотя и состоявшую в прокуратуре, однако, фактически представлявшую самостоятельный правоохранительный орган²⁷. Было также уточнено наименование одного из элементов системы органов внутренних дел: органы миграционной службы впредь именовались органами по контролю за миграцией²⁸.

В 2009 г. для наименования одной из отраслей юридической науки предлагалось использовать термин “теория правоохраны”²⁹. Перечень правоохранительных органов не из-

¹¹ Там же. С. 11, 12.

¹² Там же. С. 14.

¹³ Там же. С. 12.

¹⁴ См.: Правоохранительные органы. Изд. 2-е, перераб. и доп. С. 17–19.

¹⁵ Там же. С. 12.

¹⁶ См.: Правоохранительные органы. Изд. 3-е, перераб. и доп. С. 20, 21.

¹⁷ См.: там же. С. 15.

¹⁸ См.: Правоохранительные органы. Изд. 4-е, перераб. и доп. С. 20, 21.

¹⁹ Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 13.

²⁰ Правоохранительные органы. Изд. 4-е, перераб. и доп. С. 20.

²¹ Термином “правоприменительный орган” в свое время оперировала и П.С. Элькинд (см.: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж, 1978. С. 91, 99, 100, 104, 105, 111, 114, 121, 126–128).

²² См.: Правоохранительные органы. Изд. 4-е, перераб. и доп. С. 19, 20.

²³ См.: там же. С. 169, 184–186.

²⁴ Правоохранительные органы. Изд. 5-е, перераб. и доп. С. 20, 21.

²⁵ См.: там же. С. 15.

²⁶ См.: там же. С. 19, 20.

²⁷ См.: там же. С. 154–156.

²⁸ См.: там же. С. 192–196.

²⁹ Правоохранительные органы. Изд. 6-е, перераб. и доп. С. 20–22; Галузо В.Н. Теория правоохраны – новое направление в российской юридической науке? // Закон и право. 2009. № 12. С. 15, 16. Оригинально среагировал на наше предложение один из представителей ведомственного высшего учебного заведения системы МВД РФ (А.А. Сумин): “иницировать перед руководством проведение НИР по разработке теории правоохраны или правоохранительной деятельности” (Сумин А.А. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы: теоретико-правовые проблемы понятий // Проблемы преподавания учебных дисциплин “Правоохранительные органы” и “Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность”: Материалы науч.-метод. семинара. М., 2009. С. 22).

менился (всего семь)³⁰. Вместе с тем нами было предложено выделить несколько государственных органов, по существу являвшихся самостоятельными правоохранительными органами: систему Следственного комитета при Прокуратуре РФ, систему Следственного комитета при МВД России, систему органов по обеспечению исполнительного производства, а также уголовно-исполнительную систему³¹. Перечень государственных и негосударственных правоприменительных органов, содействующих правоохранительным органам в обеспечении правоохраны, не изменился³².

С 2010 г. для обозначения самостоятельной отрасли юридической науки мы оперируем исключительно термином “теория правоохраны”³³. Перечень правоохранительных органов, а также правоприменительных органов, содействующих последним в обеспечении правоохраны, остался прежним³⁴.

Эти же положения в полном объеме были использованы и при подготовке публикации для специализированных высших учебных заведений по учебному курсу “Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность”³⁵.

В 2012 г. для обозначения самостоятельной отрасли юридической науки нами также используется термин “теория правоохраны”³⁶. Реформирование системы правоохранительных органов позволило расширить исчерпывающий перечень правоохранительных органов: “судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотиков, таможенные органы, органы юстиции и органы уголовного расследования” (всего восемь)³⁷. В частности, путем принятия Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации” от 22 декабря 2010 г.³⁸ завершился процесс формирования еще одного самостоятельного правоохранительного органа, предназначенного исключительно для осуществления уголовно-процессуальной деятельности, а именно: предварительного следствия. Для наименования этого правоохранительного органа был предложен термин “органы уголовного расследования”³⁹. Принятие Федерального закона “О полиции” от 28 января 2011 г. (введен в действие с 1 марта 2011 г.)⁴⁰ позволило внести коррективы в систему органов внутренних дел (в узком смысле слова), включающую три элемента: полицию⁴¹, органы по контролю за миграцией и внутренние войска. Вероятно, в связи с принятием Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации” от 22 декабря 2010 г. Следственный комитет при МВД России был “преобразован” в Следственный департамент этого Министерства, что закреплено в Указе Президента РФ от 1 марта

2011 г.⁴² Система Следственного департамента МВД России включена нами в систему органов внутренних дел.

Результаты проведенных научных изысканий востребованы, что подтверждает их актуальность. В частности, в юридической литературе стал чаще использоваться термин “правоохрана”. Так, рассматривая правоохранительную службу как “органичное единство социального, правового и политического институтов”, А.М. Артемьев оперирует именно этим термином⁴³. Использование правовой категории “правоохрана” позволило Н.А. Карповой определить понятия “система функции правоохраны” и “система принципов правоохраны”⁴⁴.

Значимость теории правоохраны – в универсальности, ибо ее фундаментальные, методологические положения позволяют установить принадлежность того или иного государственного органа системе правоохранительных органов Российской Федерации.

Так, например, отсутствие только одного существенного признака понятия “правоохрана” (“правоохрана – это вид государственной деятельности по обеспечению правового порядка”⁴⁵) констатирует установить ошибочность результатов одного научного исследования относительно включения в систему правоохранительных органов негосударственных организаций, осуществляющих частную охранную и детективную деятельность⁴⁶.

Это же относится к адвокатуре и частному нотариату, которые и доныне некоторыми учеными включаются в перечень правоохранительных органов⁴⁷.

Представляется также несовершенным подход, при котором государственные судебные органы отдельными представителями юридической науки не включаются в перечень правоохранительных органов⁴⁸. При этом в качестве обоснования используется тезис о недопустимости участия суда в борьбе с преступностью (“современное законодательство не возлагает на суд обязанность борьбы с правонарушениями... По существу, отнесение суда к правоохранительным органам означало бы возврат к прежним порядкам, когда на суд официально возлагалась задача по борьбе с преступностью”⁴⁹). Государственные судебные органы действительно не принимают участие в противодействии преступности (ввиду несовершенства термина “борьба с преступностью”

⁴² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

⁴³ См.: Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008. С. 41.

⁴⁴ Карпова Н.А. Правоохранительная функция правового государства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9, 18, 19, 22.

⁴⁵ Это положение фактически закреплено в нормативном правовом акте (см.: Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” от 25 апреля 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; № 46 (Ч. I). Ст. 4437; 2006. № 29. Ст. 3123; 2007. № 49. Ст. 6070).

⁴⁶ См. об этом: Мамвеев Т.Г. Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8.

⁴⁷ См. об этом, например: Правоохранительные органы России. Учеб. / Под ред. В.П. Божьева. М., 2008. С. 305, 315; 2011. С. 303, 312; 2012. С. 327.

⁴⁸ См. об этом, например: Безлепкина Б.Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России. Учеб. М., 2001. С. 17; Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России. Энциклопедический словарь. М., 2002. С. 265, 266.

⁴⁹ См. об этом: Судостроительство и правоохранительные органы. Учеб. / Отв. ред. Ю.К. Орлов. М., 2012. С. 10, 12.

³⁰ См.: Правоохранительные органы. Изд. 6-е, перераб. и доп. С. 15.

³¹ См.: там же. С. 158–167, 211–231, 281–308.

³² См.: там же. С. 19, 20.

³³ Правоохранительные органы. Изд. 7-е, перераб. и доп. С. 21, 22.

³⁴ См.: там же. С. 15, 20–21.

³⁵ См.: Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность. Учеб. для студентов вузов / Под ред. Г.Б. Мирзоева, В.Н. Григорьева. М. 2010. С. 6–18.

³⁶ Правоохранительные органы. Изд. 8-е, перераб. и доп. С. 21–23.

³⁷ Там же. С. 15.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

³⁹ Подробнее об этом см.: Галузо В.Н. “Органы уголовного расследования” в системе правоохранительных органов Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 8. С. 100–102.

⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴¹ Относительно целесообразности переименования милиции в полицию подробнее см.: Галузо В.Н. О реформировании органов внутренних дел в Российской Федерации и роли в этом прокуратуры // Закон и право. 2011. № 7. С. 20, 21.

нами предложено использовать термин “противодействие преступности”⁵⁰). Однако государственные судебные органы осуществляют судебную власть (ст. 10, 11, 118 – 128 Конституции РФ), обязательной характеристикой которой является принудительность (как один из существенных признаков понятия “правоохрана”).

Системный подход в исследовании правоохранительных органов позволил также установить характер взаимосвязи правоохранительных органов с иными государственными, а также с негосударственными органами. В частности, нами выделена группа органов, содействующих правоохранительным органам в обеспечении правоохраны, условно поименованных “правоприменительными органами”. Иначе говоря, для познания системы правоохранительных органов предложено использовать правовую категорию “правоприменение”. Наш подход положительно оценивают и ведущие ученые, являющиеся специалистами в области теории правоохраны⁵¹.

В свою очередь, органы, содействующие правоохранительным органам в обеспечении правоохраны, нами типологизированы на две группы: государственные правоприменительные органы и негосударственные правоприменительные органы. В группу государственных правоприменительных органов, содействующих правоохранительным органам в обеспечении правоохраны, включены: налоговые и иные

финансовые органы; судебно-экспертные учреждения; нотариальные органы; органы записи актов гражданского состояния. В группу негосударственных – органы судейского сообщества; третейские суды; товарищеские суды; адвокатура; частный нотариат; частные детективные и охранные службы; негосударственные судебно-экспертные учреждения.

В заключение обращаем внимание на перспективность продолжения разработки положений теории правоохраны как самостоятельной отрасли юридической науки, ибо это позволит выработать научные рекомендации по формированию действенной системы правоохранительных органов как составной части системы государственных органов. Это убедительно показывает пример еще не столь совершенных направлений административной реформы в Российской Федерации: формирование системы органов по контролю за миграцией (пока еще являющейся подсистемой органов внутренних дел); формирование системы органов уголовного расследования (ныне это – Следственный комитет РФ и его подразделения; Следственный департамент МВД России и его подразделения, пока еще входящие в систему органов внутренних дел; следственные подразделения системы органов по контролю за оборотом наркотиков; следственные подразделения системы органов государственной безопасности).

Таким образом, теории правоохраны как новой отрасли юридической науки в Российской Федерации – быть! Причем теория правоохраны нуждается в возведении ее на общетеоретический уровень. Соответственно, понадобятся рекомендации о пересмотре системы общетеоретического курса “Теория государства и права”. Но это – уже отдельная тема для дискуссии видных представителей научной и научно-педагогической общественности.

⁵⁰ Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Борьба с преступностью в России: состояние и перспективы развития // *Закон и право.* 2008. № 7. С. 35, 36.

⁵¹ См., например: *Суд и правоохранительные органы. Учеб. / Отв. ред. Ю.К. Орлов.* М., 2006. С. 15; *Правоохранительные органы. Учеб. / Отв. ред. Ю.К. Орлов.* М., 2011. С. 11; *Судоустройство и правоохранительные органы. Учеб. / Отв. ред. Ю.К. Орлов.* М., 2012. С. 11, 12.