

ОХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА: ВОПРОСЫ СИСТЕМНОСТИ

© 2012 г. Дмитрий Владимирович Пожарский¹

Краткая аннотация: охранительная функция государства представляет собой сложную систему. В данном контексте в статье рассматриваются цель, задачи, структура, система объектов, целостность и иные свойства охранительной функции государства. Обращается внимание на соотношение охранительной и созидательной функций государства, образующих систему.

Annotation: guarding function of the state represents difficult system. In the given context are considered its purpose and problems, structure, system of objects, integrity and other properties of guarding activity of the state. The attention to a parity of guarding and creative functions of the state forming system is paid.

Ключевые слова: система, государство, охранительная функция государства, созидательная функция государства, цель государства, целостность, динамизм, структура, комплексность, механизм реализации, конституционно-правовые основы.

Key words: system, guarding function of the state, creative function of the state, the state purpose, integrity, dynamism, structure, integrated approach, the realization mechanism, constitutionally-legal bases.

Развитие системных² представлений – длительный процесс от обоснованной Аристотелем категории целостности до формирования Л. фон Берталанфи общей теории систем³.

Отвечая на вызовы второй половины XX в. (проблемы стратегического планирования, моделирования, организации и управления социальным развитием и др.) и испытав бурное развитие в соответствующий период, системные исследования представляют массив научно-технических и организационно-управленческих задач и специфических методов их решения⁴.

Однако сама по себе системная методология не так уж нова и не должна рассматриваться в качестве самодостаточной, гарантирующей получение заверченного знания. Ее значимость не стоит преувеличивать и, тем более, абсолютизировать, как и не стоит скептически относиться к выявлению ее потенциала. Обеспечивая взаимосвязь исследовательских и социально-преобразующих функций, раскрывая и объясняя сущность познаваемых явлений и процессов в их взаимосвязи, многообразии и комплексности, системные исследования сохраняют статус перспективного методологического направления.

Вполне очевидно, что рассматриваемая методология занимает устойчивые позиции в теоретико-правовой науке,

в которой трудно найти проблему, по отношению к которой использование системного метода не обеспечивало бы приращения научного знания. Право и государство могут и должны рассматриваться как системы⁵. При этом получение объективных знаний о политико-правовых закономерностях вне системного анализа становится трудноразрешимой задачей и малосодержательным процессом.

Функции государства не составляют исключения, в связи с чем нельзя не согласиться с проф. Л.А. Морозовой в том, что их системность, предполагающая взаимосвязанность и единство целевой направленности, выступает неотъемлемым признаком функциональной характеристики государства⁶.

Особую актуальность вопросы системности функций государства приобретают в современных условиях, характеризующихся противоречивостью и продолжающимся усложнением социальных связей, изменением социальной роли государства. Несмотря на увеличение “радиуса” социального саморегулирования, государство остается единственным социальным институтом, способным принять на себя основную нагрузку и ответственность по реализации проектов системного социального переустройства. При этом главной формой и основными каналами воплощения государственно-властной энергии выступают функции государства, концептуальный, в том числе системный, анализ которых представляется необходимой научно-практической задачей.

Многие положения теории функций государства, обоснованные в отечественной теории государства и права, тесно связаны с наукой управления, прежде всего социального и государственного. В данном случае разделяем точку зрения проф. Н.В. Черноголовкина, считающего, что, “игнорируя теорию функций государства, невозможно правильно и научно обоснованно классифицировать отрасли управления”⁷. Добавим, что пренебрежение разработками теоретиков

¹ Докторант Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: dimapozharskiy@yandex.ru).

² Система (от греч. systema – составленное из частей, соединенное) – совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство (см., например: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 2001. С. 513; Гвишиани Д.М. Материалистическая диалектика – философская основа системных исследований // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1979. С. 8).

³ См.: Каргин Н.Н. Философско-методологические аспекты теории систем и системного анализа. Автореф. дисс. ... доктора филос. наук. М., 2009. С. 15.

⁴ См., например: Садовский В.Н. Системный подход и общая теория систем: статус, основные проблемы и перспективы развития // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. С. 30.

⁵ См.: Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. Методология и теория. СПб., 1991. С. 13.

⁶ См.: Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 78.

⁷ Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 145.

управления столь же негативно скажется на выявлении системных свойств и закономерностей функций государства.

Если принять во внимание, что осуществление функций государства есть государственное управление, понимаемое как разносторонняя деятельность всех органов государства⁸, то необходимость использования системной методологии при изучении функций государства становится очевидной.

Особое значение системные методы приобретают в условиях проведения реформ, модернизации социального развития. «При модернизации государственных институтов, – отмечает проф. Ю.А. Тихомиров, – следовало бы учитывать две главные исходные позиции. Первая – концепции развития государства, его цели, функции и задачи в разных сферах общественной жизни. Вторая – системность организационно-функциональных изменений, их связи как элементов структуры государства. Без этого намечаемые перемены будут иметь частный и локальный характер, как, впрочем, нередко и бывает»⁹.

Сосредоточим внимание на той функции государства, которая имманентна последнему и осуществляется им на каждом историческом этапе развития, а именно: на охранительной функции (далее – ОФГ) и ее системных свойствах.

Целостная социальная система – единственно возможная форма существования и развития государства. Внутри общества она выражена в гарантировании государством целостности и функциональности основных социальных комплексов-подсистем (экономика, политика, духовность и культура, экология и др.). Вовне (на глобальном уровне) эта особенность проявляется в международной интеграции, в участии государства в обеспечении международного порядка и безопасности¹⁰.

В данном случае системные свойства ОФГ выступают закономерным отражением и продолжением аналогичных качеств государства, характеризуясь внутренними и внешними формами проявления. Системность одновременно выступает и дифференцирующим, структурообразующим началом, и интегрирующим, «цементирующим» принципом, выражающимся в ее должностовании и способности обеспечивать целостность и устойчивость системы более высокого порядка, коей выступает государство.

Внутренняя системность (структура). Выявление особенностей структуры – одно из условий объяснения системных свойств ОФГ. При этом рассмотрение структуры в качестве внутреннего проявления системности объекта (системности, «опрокинутой вовнутрь») имеет определенные основания. Например, в философии понятия «система» и «структура» иногда отождествляются. В частности, утверждается, что структура представляет собой систему и способ связей между элементами целого¹¹. Обосновывая структуру ОФГ, важно установить, почему ее элементы сочетаются и взаимодействуют именно так, а не иначе, по-

чему, взаимодействуя, они образуют именно данную, а не иную целостность¹².

В тесном соотношении с категориями «элемент», «связь» и «отношение» структура выступает формой внутренней организации ОФГ, носителем определенного типа и способа взаимосвязей между элементами, обеспечивающих ее целостность и устойчивость. ОФГ – комплексная, сложноорганизованная деятельность по охране важнейших комплексов общественных отношений и сохранению уровня социального развития, в связи с чем представляется целесообразным различение объектов и сфер, в которые устремлена рассматриваемая функция.

Между сферами и объектами охранительной деятельности государства, ее целями и задачами существуют устойчивые прямые и обратные связи, определяющие в конечном счете структуру и содержание ОФГ¹³. Сферами и объектами ОФГ выступают важнейшие общественные отношения, фактически или потенциально испытывающие воздействие угроз антропогенного и природного характера, нейтрализация которых объективно необходима. Следует согласиться с проф. В.Б. Коробовым, отмечающим, что «системный характер угроз национальной безопасности предполагает не менее системную организацию ее обеспечения как важнейшей функции государства, в реализации которой должны скоординированно участвовать, не подменяя друг друга, все ветви власти»¹⁴.

Стратегически важные сферы и объекты, угрожающие им факторы, условия и процессы, определяющие содержание ОФГ и механизм ее реализации, в концентрированном виде изложены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. К числу таких сфер и объектов в соответствии с указанным документом относятся: оборона и безопасность; экономика; социальная сфера; наука, технологии и образование; духовность и культура; правовая система; информационная сфера и др.

Характерной особенностью объектов ОФГ является динамизм, неизбежно определяющий подвижность, изменчивость ее структурной организации. В различных социально-политических условиях, на конкретном этапе развития в системе объектов государственной охраны могут появляться различные социальные ценности, формироваться или исчезать соответствующие виды охранительной деятельности. Довольно отчетливо, иногда противоречиво эта особенность проявляется в переходные периоды, характеризующиеся значительными колебаниями в структуре и содержании охранительной функции.

Внутренняя организация ОФГ, связи и отношения между образующими ее компонентами обуславливают структуру государственного механизма и компетенцию его звеньев, выполняющих охранительные задачи в различных сферах деятельности. Отечественные правоведы одними из первых обратили внимание на эту закономерность, научно обосновав непосредственную связь структуры механизма государ-

⁸ См.: Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 199.

⁹ Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал рос. права. 2004. № 4. С. 12.

¹⁰ См.: Киреева С.А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2006. С. 3, 4; Чинчиков А.А. Целостность государства: вопросы теории. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1995. С. 16.

¹¹ См.: Свидерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании. М., 1962. С. 167; Его же. Некоторые вопросы диалектики и развития. М., 1965. С. 135.

¹² См.: Афанасьев В.Г. Моделирование как метод исследования социальных систем // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1982. С. 30.

¹³ См.: Понне Е., Шюсселер Р., Шюсселер Г. О теории функций социалистического государства // Сов. гос. и право. 1968. № 4. С. 90, 91.

¹⁴ Коробов В.Б. Основные направления деятельности органов внутренних дел в области обеспечения национальной безопасности // Органы внутренних дел и безопасность государства: история и современность. Сб. науч. тр. М., 2006. С. 15.

ства с функциями¹⁵. Профессор А.Б. Венгеров, например, отмечает: “Государственный орган следует создавать под ту или иную функцию, а не наоборот – создавать орган, потом находить ему занятие”¹⁶.

В зависимости от важнейших сфер, объектов, целей и задач ОФГ интегрирует в своей структуре различные подфункции, отличающиеся, в свою очередь, качественной однородностью образующих их решений, действий, операций, технологий. “Данная функция, – по мнению проф. В.Е. Чиркина, – на деле является более широкой, чем просто охранительная. Она также и правотворческая, и правореализующая”¹⁷. Реализация подфункций может сопровождаться их полным или частичным переплетением, сложными обоюдными переходами из одного состояния в другое. Однако при этом сохраняется их интегративный системный признак – охранительная направленность¹⁸. Указанная закономерность вытекает из диалектического императива непрерывного изменения явлений объективной действительности и превращения их в свою противоположность¹⁹.

Существенная особенность структуры ОФГ – наличие субординационных (иерархических, вертикальных), координационных (горизонтальных) и реординационных (обратных) связей между ее компонентами²⁰. В структуре рассматриваемой функции можно выделить следующие компоненты:

подфункция охраны конституционного (государственно-го) строя;

подфункция охраны (обороны) государства и его граждан;

подфункция охраны и защиты прав и свобод личности;

подфункция охраны собственности;

подфункция охраны культуры и духовности общества;

подфункция охраны природы.

Каждая из них представляет определенный вид и форму деятельности, наполнена особым содержанием. Будучи тесно связанными, обладая интегративными свойствами и динамизмом, подфункции создают условия для целостности и непрерывного развития ОФГ как системы, которая в конечном счете обеспечивает коммуникацию с внешней средой, связь с личностью, обществом и государством.

Системность ОФГ вполне очевидно проявляется в *механизме ее реализации* – совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающих легитимность и результативность охранительной деятельности государства. Указанный механизм образуют: а) *организационная (институциональная) основа* (система государственных органов и учреждений, выполняющих охранительные задачи); б) *правовая основа* (совокупность нормативно-правовых актов, на основе которых осуществляется охранительная деятельность); в) *принципы* (основополагающие, руководящие императивы

охранительной деятельности); г) *методы* (приемы, способы и технологии решения охранительных задач).

Указанные элементы, взаимодействуя друг с другом, “включены” в процесс реализации ОФГ и обеспечивают ее целостность, масштабность, социально-преобразующее воздействие.

Внешняя системность. Функции государства в своем практическом осуществлении взаимопроникают и взаимодействуют друг с другом, составляют объективно обусловленное единство важнейших комплексных направлений деятельности государства. Рассматриваемые в системе, они дают наиболее полное представление о государстве²¹. Данная закономерность предопределяется постоянным усложнением государственного развития, неуклонным возрастанием объема решаемых государством задач и в полной мере относится к ОФГ.

Рассматриваемая функция выступает необходимым элементом системы и, будучи интегрированной в нее, находится в определенных связях и отношениях с иными функциями государства, обеспечивая целостность и развитие последнего. В данном случае возникает резонный вопрос: что скрывается за термином “иные функции”, с какими из них взаимодействует охранительная функция, образуя систему и гарантируя ее устойчивость и развитие?

По нашему мнению, имманентной государству выступает *созидательная функция*²², представляющая собой комплексную (организационную, идеологическую, материально-производственную и т.д.) деятельность, обеспечивающая непрерывное, прогрессивное развитие общества. Комбинации и приоритеты в ее содержании и структуре определяются многообразными факторами и условиями. Однако не подлежит сомнению – государство всегда, в любой ситуации способно аккумулировать нравственную энергию народа, побуждать общество и личность к высоким этическим поступкам²³.

Например, объем, содержание и впечатляющие результаты созидательной функции социалистического государства во многом были обусловлены тем, что государство не только обладало, но и умело распоряжалось главными орудиями созидания – собственностью и идеологией. При непосредственном участии государства были осуществлены крупнейшие народнохозяйственные проекты, созданы важнейшие национальные системы жизнеобеспечения (топливно-энергетический, агропромышленный и военно-промышленный комплексы, космическая индустрия, здравоохранение, образование, наука и др.). Возможно, сегодня планы советского руководства по мелиорации засушливых регионов страны и переброска северных вод на юг вызовут улыбку, но нельзя игнорировать созидательный потенциал и дееспособность Советского государства. Кстати, в настоящий момент в Китае принята и последовательно выполняется аналогичная программа, обеспечиваемая главным образом государственной энергией.

Осуществляемые на любом историческом этапе, гарантирующие безопасность общества, сохранение достигнутого уровня развития (экономического, политического, культурного, социального, научно-технического и т.д.)

¹⁵ См., например: Каск Л.И. Структура и функции государства. Л., 1969. С. 51.

¹⁶ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 186.

¹⁷ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 203.

¹⁸ См.: Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 81; Коробов С.А. Правоисполнительная деятельность в современном российском обществе: проблемы теории. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 3.

¹⁹ См.: Лукчи Р. Методология права. М., 1981. С. 39, 40.

²⁰ См., например: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006. С. 146–148; Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 36; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 97.

²¹ См.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 223.

²² См., например: Аврутин Ю.Е. Указ. соч. С. 80, 81; Иванов А.Н. Структурно-функциональные основания правового социума. Автореф. дисс. ... доктора филос. наук. Н. Новгород, 2008. С. 33.

²³ См.: Жуков В.Н. Государство как ценность // Гос. и право. 2009. № 9. С. 20.

и непрерывное становление общества, охранительная и созидательная функции образуют систему, органическую целостность²⁴.

В условиях модернизации, особенно если учесть что “в России сплошные переходные периоды”²⁵, деятельность государства по сохранению социального опыта не менее важна, чем деятельность по созданию и внедрению новаций. Не стоит забывать, что государство безраздельно обладает исключительной способностью обеспечивать целостность и сохранение общества.

Право и системность функций государства. Положение о наличии теснейшей связующей нити между государством и правом сегодня имеет аксиоматичное значение. Взаимодействие этих важнейших ценностей общества характеризуется генетическим характером и многообразием форм проявления, главными из которых можно считать юридическое закрепление структуры государства, связей между ее элементами, основами его функционирования²⁶.

Как правильно отмечает проф. Н.П. Фарберов, “конституция рассматривает их (функции. – Д.П.) в сложной и многообразной зависимости с общей социально-экономической и политической стратегией государства”²⁷. Профессор Л.Б. Тиунова также справедливо полагает, что “структура конституции как бы накладывается на государство, интегрируя его как особую систему”²⁸.

Принимая во внимание подобную точку зрения, необходимо признать, что в нормативно-правовом акте, обладающем высшей юридической силой, должны содержаться положения, обуславливающие функции государства, их систему, структуру, взаимодействие и организационные основы.

Если сравнить Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РФ 1993 г. в контексте проблемы, раскрываемой в статье, то непременно обнаруживается преимущество Основного Закона общенародного государства. Несмотря на критические оценки²⁹, Конституцию СССР в целом следует признать вполне удачным документом³⁰, выполнявшим роль идеологической и правовой основы функционирования государства. В ее преамбуле и первом разделе содержались положения, подчеркивающие особое значение, взаимодополняющий и системный характер охранительной и созидательной функций.

Приведем только некоторые из них.

“Продолжая свою *созидательную деятельность*”; “Советское государство – орудие *защиты* революционных завоеваний, *строительства* социализма и коммунизма”;

²⁴ См.: Галузин А.Ф. Правонарушения как основная угроза правовой и социальной безопасности. Самара, 2007. С. 9.

²⁵ Лазарев В.В. Избр. труды. В 3-х т. Т. 1. Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 9.

²⁶ См., например: Неновски Н. Единство и взаимодействие государства и права. М., 1982. С. 67.

²⁷ Фарберов Н.П. Конституционные основы организации Советского общенародного государства. М., 1982. С. 30.

²⁸ Тиунова Л.Б. Указ. соч. С. 118.

²⁹ См., например: Дмитриев Ю.А. О юридическом значении преамбулы Конституции России // Гос. и право. 2008. № 12. С. 35; Шейнис В.Л. Тернистый путь российской Конституции // Гос. и право. 1997. № 12. С. 62.

³⁰ См., например: Автономов А.С. Ценность Конституции // Гос. и право. 2009. № 3. С. 6; Кутафин О.Е. Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право (Материалы Всероссийской конференции). М., 2000. С. 3–6.

“полнее раскрываются *созидательные силы* нового строя” (преамбула).

“Государство *охраняет* социалистическую собственность и *создает* условия для ее *преумножения*” (ст. 10); “принимаются необходимые меры для *охраны* и использования земли... для *сохранения* в чистоте воздуха и воды, обеспечения *воспроизводства* природных богатств и улучшения окружающей человека среды” (ст. 18); “государство заботится об *охране, преумножении* и широком использовании духовных ценностей” (ст. 27) и др.

Несомненным технико-юридическим достоинством Конституции СССР 1977 г. стоит признать четко и недвусмысленно закрепленную систему и иерархию целей, задач и функций государства. В преамбуле декларировалось: “Высшая цель Советского государства – построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление”. Были закреплены также задачи, достижение которых являлось необходимым условием реализации высшей цели. Достаточно четкое закрепление получили цели Советского государства, определявшие систему и содержание его функций в важнейших сферах жизнедеятельности общества.

Конституционные основы осуществления функций современного Российского государства также сосредоточены в преамбуле и первой главе Конституции РФ 1993 г. Однако при идентификации в качестве таковых необходимо использовать приемы юридической герменевтики, поскольку термины “цель государства”, “задача государства”, “функция государства” в тексте действующей Конституции не используются.

По нашему мнению, положение, объявляющее многонациональный народ единственным *источником власти* (ч. 1 ст. 3), в его проекции на стремление к *процветанию* и *благополучию* страны и *сохранению* исторически сложившегося государственного *единства* (выделено нами. – Д.П.) высвечивает системность и основы реализации созидательной и охранительной функций Российского государства. Это отправное положение получает детализацию в иных конституционных нормах.

В гл. 1. закреплены положения, обуславливающие структурную организацию и содержание главных функций Российского государства. К ним необходимо отнести ст. 2, объявляющую человека и его права высшей ценностью и обязывающую государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Статья 18 содержит детализирующее положение, в соответствии с которым права и свободы выступают ценностно-смысловым ориентиром и критерием правовой политики и деятельности всех звеньев механизма государства.

Что касается иных положений Конституции РФ, фиксирующих комплексность и структурную организацию ОФГ, то среди них стоит назвать:

охрану государственной власти (ч. 4 ст. 3), охрану суверенитета, в том числе территориальной целостности и неприкосновенности государства (ч. 3 ст. 4);

охрану труда и здоровья, социальную защиту (ст. 7);

охрану собственности (ч. 2 ст. 8);

охрану земли и иных природных ресурсов (ч. 1 ст. 9) и др.

Нахождение вышеуказанных положений в преамбуле и первой главе Конституции РФ свидетельствует о конституционной преемственности и технико-юридической логике, которая подчеркивает особое значение главных функций

государства, их важнейшую роль в обеспечении прочности общественного устройства и конституционного строя, в повышении качества и безопасности жизни каждого человека.

Рассматривая конституционные основы созидательной и охранительной функций, необходимо считаться с тем, что их отграничение друг от друга в зависимости от предметной близости к той или иной функции государства весьма условно. На деле зачастую имеет место совпадение сфер и объектов рассматриваемых функций, а это означает известное совпадение правовых основ их реализации. Например, правопорядок, обычно ассоциируемый с государственной охраной, некоторыми учеными не без оснований изучается в качестве объекта государственного созидания³¹.

Внутренняя системность (структура) ОФГ также находит юридическое выражение и в известной степени обусловлена правом. Например, в ст. 2 Федерального закона “О безопасности” от 28 декабря 2010 г.³² в числе основных принципов обеспечения безопасности закреплены: а) *системность* и *комплексность* применения мер обеспечения безопасности; б) *взаимодействие* (выделено нами. – Д.П.) государственных

органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Или, скажем, в ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.³³ одним из принципов выступает научно обоснованное *сочетание* (выделено нами. – Д.П.) экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

В заключение отметим, что основными формами проявления ОФГ выступают: имманентность и объективность; целостность и упорядоченность; структурная организованность и динамизм и главное – способность обеспечивать национальную безопасность, поступательную и непрерывную динамику социума. Познание и системное видение проблематики функций государства на современном этапе, в том числе охранительной деятельности, становится существенной предпосылкой формирования научно обоснованной концепции социально-политических преобразований, направленных на повышение качества жизни граждан России, обеспечение общественных интересов, укрепление российской государственности.

³¹ См., например: Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ. Автореф. дисс. ... доктора филос. наук. М., 1999. С. 42.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.