



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

УДК 351.74

*А.Ю. Асабин, ад'юнкт Інстытута нацыянальнай бяспекі
Рэспублікі Беларусь
(e-mail: Alex10350@yandex.by)*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ И КОНТРОЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ПОНИМАНИЯ

Рассматриваются место и роль правоохранительных и контролирующих органов в системе функционирования современного правового государства. Проведен анализ имеющихся в юридической литературе подходов к определению понятий «правоохранительные органы» и «контролирующие органы». Исследованы особенности нормативного закрепления данных понятий в международных нормативных правовых актах и в национальном законодательстве.

Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в некоторые положения национального законодательства, касающиеся отнесения государственных органов Республики Беларусь к правоохранительным или контролирующим органам.

Ключевые слова: правоохранительные органы, контролирующие органы, правоохранительная деятельность, функции государства, правопорядок, термин, дефиниция.

Правоохранительные и контролирующие органы (ПКО) в современных условиях выступают одним из важнейших элементов государственного аппарата, от качества и эффективности деятельности которых зависит устойчивость функционирования всех государственных институтов. В построении любого правового государства функциям правоохранения и контроля, в том числе включающим в себя защиту конституционных прав и свобод личности и общества от преступных посягательств, охрану правопорядка, отводится первостепенная роль. Соответственно, вопросы правового понимания ПКО, их определения и классификации в национальном правовом пространстве приобретают актуальное значение и требуют детального их рассмотрения.

Анализ нормативных правовых актов Республики Беларусь (НПА) и ряда зарубежных стран, научных источников в сфере правоведения свидетельствует о том, что государственные органы в соответствии со сложившимися формами правления, формами государственного устройства классифицируют по различным основаниям, как правило, представляя их в виде определенной системы, составляющей основу государственного аппарата. Одним из основополагающих критериев классификации в своей основе содержит принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Кроме вышеуказанной классификации в законодательной и научной практике такая власть осуществляется и по иным критериям, в основу которых заложены особенности направлений деятельности, сферы компетенции, организационной структуры и т. д.

Одним из указанных критериев является дифференциация по правовым формам деятельности, в соответствии с которой государственные органы делятся на правотворческие, правоприменительные и правоохранительные [1, с. 105]. В связи с чем в НПА и научных источниках выделяется целый ряд государственных органов, основным предназначением которых выступает реализация функций правоохранения. Как полагают М.В. Ильин и ряд иных авторов, она присуща всем государствам, так как связана с установлением и поддержанием общественного порядка, т. е. имеет правотворческий и правореализующий аспекты [2, с. 18].

Рассматривая правовые границы действия правоохранительной функции, следует отметить, что она охватывает всю палитру социальных отношений, начиная от первичных внутрисемейных контактов и заканчивая сложным конгломератом межведомственных, межрегиональных и иных коммуникаций.

Особое внимание, в том числе на законодательном уровне, уделяется функции правоохранения и в нашей стране. В ст. 1 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституции) определяется, что Республика Беларусь защищает свою независимость, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок.

В каждом государстве сформирована и функционирует своя адаптивная система государственных органов, в рамках компетенции осуществляющих поддержание и укрепление законности, предупреждение правонарушений, выявление и привлечение к установленной законом ответственности виновных лиц.

Уникальность функции правоохранения заключается в том, что с момента первых государственных образований она сопровождала генезис государственного строительства во всех цивилизациях на протяжении тысячелетий. Формирование системы правовых норм, соблюдению которых придается общеобязательный характер, регламентация ответственности за их нарушение детерминировало и необходимость правоохранительной деятельности. Как указывает М.С. Кукамбаева, в каменном веке при наличии преступности в условиях отсутствия наказания как таковая она не существовала. Преступление, как правовой феномен, возникает только там, где есть закон [3, с. 99].

Возникнув как одна из функций государства, правоохранение впоследствии стало имманентной частью государственного управления во всех странах и обществах. История человечества с момента обретения государственности не знает примеров, когда властные организации отказались от необходимости создания правоохранительных институтов и осуществления функции правоохранения, полагаясь исключительно на сознательное и добросовестное исполнение установленных правовых предписаний социальными субъектами и обществом в целом.

Изложенное подтверждает то, что функция правоохранения и государственно-правовые институты, ее обеспечивающие, сыграв важную роль в становлении и развитии государств, не утратят своего значения и в будущем, обеспечивая устойчивую безопасность общества и отдельных ее членов от криминальных угроз.

Указанного выше мнения придерживаются С.В. Ратош и А.В. Воробьев. Они полагают, что ни правовое государство, ни гражданское общество ни сегодня, ни завтра не смогут существовать без правоохранительных органов, роль которых имеет первостепенное значение для их нормального функционирования [4, с. 93].

Рассмотрение дефиниции термина «правоохранительный орган», как и термина «правоохранительная деятельность», свидетельствует об имеющейся в юридической литературе дискуссионности в подходах к их определению.

Как отмечает И.В. Козелецкий, к числу причин отсутствия единых мнений по указанному вопросу относятся отсутствие качественного легального закрепления данных понятий, неоднозначное раскрытие круга правоохранительных органов в различных НПА, динамичное изменение указанного круга государственных органов и др. [5, с. 56].

Изучение содержательных характеристик понятий «правоохранительный орган» и «правоохранительная деятельность» в республиканском законодательстве в частности и юридической литературе вообще свидетельствует об их соотношении как часть к целому. Все правоохранительные органы в качестве основного предназначения осуществляют правоохранительную деятельность, но исполнение данной функции возложено не только на специализированные государственные структуры. В той или иной мере ее реализуют как самостоятельно, так и через создаваемые органы все ветви власти, а также иные, в том числе негосударственные, субъекты права.

Функция правоохранения для указанных субъектов не является основной, их участие в правоохранительной деятельности носит вспомогательный характер, однако может осуществляться как на постоянной основе, так и по факту, при возникновении обстоятельств, требующих принятия мер реагирования на совершение общественно опасных деяний.

Так, ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь определяет, что должностными лицами, уполномоченными законом осуществлять в рамках компетенции дознание по уголовным делам, являются командиры воинских частей, капитаны морских или речных судов, главы дипломатических представительств и консульских учреждений и т. д.

Определенный плюрализм мнений в определении терминов «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность» обусловлен и отсутствием законодательного закрепления этих понятий в национальном правовом пространстве. Однако, несмотря на данные пробелы, в некоторых НПА ряд государственных органов прямо определяется в качестве правоохранительных.

Например, в ст. 1 Закона об органах внутренних дел указывается, что органы внутренних дел являются государственными правоохранительными органами, осуществляющими борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающими общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них Законом и иными законодательными актами. Согласно ст. 8 Закона от 10 января 2014 г. № 129-З «О таможенном регулировании» Государственный таможенный комитет и таможи являются государственными правоохранительными органами.

Анализ положений международных нормативных правовых актов, ратифицированных Республикой Беларусь, в частности «Договора о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств», подписанного в г. Минске 4 июня 1999 г., свидетельствует о наличии дефиниции термина «правоохранительные органы» (далее – Договор).

Так, согласно ст. 1 указанного Договора правоохранительные органы определяются как государственные органы, в соответствии с национальным законодательством Сторон обеспечивающие безопасность государства, общества, граждан, которые ведут борьбу с преступностью. Данное определение достаточно широко трактует понятие «правоохранительные органы», относя к нему любые государственные структуры, в рамках компетенции осуществляющие, в том числе на факультативной основе, деятельность в сфере правоохранения. В связи с чем различные авторы для определения и конкретизации сущности рассматриваемого термина излагают свои варианты его трактовки.

Так, В.С. Можейко считает, что правоохранительные органы – это государственные органы, к основным функциям которых относятся охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека и государства, борьба с преступностью путем применения юридических мер воздействия [6, с. 86]. По мнению П.В. Мытника, под правоохранительными органами следует считать особые органы государства, которые согласно закону осуществляют охрану прав, законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства, обеспечивают законность и правопорядок [7, с. 128]. М.С. Кукамбаева под правоохранительным органом понимает орган государства, который осуществляет специализированную правоохранительную деятельность, обеспечивающий охрану правопорядка, законности, защиту прав и свобод граждан, методами и в форме, установленной законом [3, с. 100].

Анализ перечисленных положений дефиниции «правоохранительные органы» свидетельствует об определенном уклоне в правовом понимании исследуемого термина в сферу исполнения милицейских функций – обеспечение общественной безопасности, охрана правопорядка, защита прав и свобод граждан и т. д. Однако национальным законодателем в качестве правоохранительных органов выделен ряд государственно-правовых институтов, по основному предназначению не исполняющих указанные функции в качестве приоритетных (например, ГТК, ГПК, ДФР КГК). Задачи правоохранения указанными органами исполняются в иных сферах государственной деятельности – внешнеэкономической, финансовой и т. д. Однако она не в полной мере охватывается предложенными дефинициями, не получая отражения в формулировках.

Изложенное, по мнению автора, детерминирует необходимость определения «правоохранительных органов», как государственных структур, осуществляющих функцию охраны всей совокупности правовых норм, всего правового пространства, сформированного республиканским законодательством.

В связи с указанным под правоохранительными органами автор предлагает понимать специально уполномоченные государственные органы, в рамках компетенции осуществляющие, на основании и в порядке, определенном законодательством деятельность по охране установленных правовых предписаний, выявлению и пресечению преступлений и иных противоправных деяний.

Рассматривая понятие «контролирующие органы», следует отметить отсутствие наряду с термином «правоохранительные органы» его законодательного закрепления в национальном правовом пространстве.

Лексическое значение термина «контроль» в словарях русского языка определяется как «проверка, наблюдение с целью проверки» [8, с. 245], «проверка деятельности чего-либо, кого-либо» [9, с. 417]. В юридических источниках под контролем понимается составная часть управления объектами и процессами с целью проверки состояния объекта необходимому положению, предусмотренному НПА, договорами, соглашениями [10, с. 310].

Так, логичным видится мнение Д.М. Демичева, который определяет термин «государственный контроль», как важнейшую функцию государства, осуществляемую в целях организации исполнения актов законодательства, соблюдения государственной дисциплины, правильного использования финансовых средств и имущества [11, с. 18].

В современном правовом пространстве контролирующие функции в той или иной степени осуществляет большинство государственных органов, в связи с чем в республиканском законодательстве, юридической литературе выделяют президентский, парламентский, судебный, государственный контроль, контроль государственных органов и негосударственных организаций.

Государственный контроль, выступая в качестве самостоятельной функции государства, в настоящее время носит универсальный характер, значение которого неуклонно возрастает, в первую очередь в связи с развитием рыночных отношений и необходимостью обеспечения безопасности государства в экономической сфере.

По мнению Е.В. Семашко, наравне с правоохраной, правосудием и надзором контроль является важнейшим направлением деятельности государства, реализация которого осуществляется с помощью государственных органов различного уровня [12, с. 92–93].

Для осуществления государственного контроля органами власти создаются специализированные институты. Кроме того, в государственных органах могут формироваться отдельные контролирующие структуры. В Республике Беларусь в соответствии со ст. 129 Конституции государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, осуществляет КГК.

Кроме КГК в качестве контролирующих национальным законодателем определен ряд государственных органов, исполняющих функции контроля в сфере экономики, природоохраны, лесного хозяйства и т. д., деятельность которых регламентирована отдельными НПА.

Перечень ПКО в Республике Беларусь регламентируется Законом от 13 декабря 1999 г. № 130-З «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны» (далее – Закон), положения которого определяют меры безопасности и защиты должностных лиц указанных органов при исполнении служебных обязанностей.

Согласно ст. 1 Закона должностными лицами контролирующих органов являются должностные лица КГК и его территориальных органов, налоговых органов, контрольно-ревизионных подразделений Министерства финансов, органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты, органов рыбоохраны, лесного хозяйства и ряда иных ведомств;

должностными лицами правоохранительных органов определены прокуроры, иные должностные лица прокуратуры, органов внутренних дел, государственной безопасности, финансовых расследований, а также другие должностные лица, осуществляющие в пределах своей компетенции в соответствии с УПК досудебное производство, должностные лица оперативных подразделений государственных органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, сотрудники Государственного комитета судебных экспертиз (ГКСЭ), должност-

ные лица исправительных учреждений, военнослужащие внутренних войск МВД, принимающие участие в пресечении преступлений, и ряд иных лиц.

Особенности юридической конструкции положений ст. 1 Закона свидетельствуют о том, что законодателем напрямую не указаны органы, являющиеся правоохранительными либо контролирующими, не дается их определение, а приведен лишь перечень должностных лиц данных структур. Некоторые формулировки носят бланкетный характер, в частности, не изложен перечень должностных лиц, в соответствии с УПК, проводящих досудебное производство и уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

Анализ указанной классификации правоохранительных и контролирующих органов свидетельствует о том, что в его состав законодателем включены как органы по прямому предназначению, в соответствии с принятыми НПА осуществляющие правоохранительные функции, так и органы, выполняющие отдельные (факультативные) задачи по правоохранению на нерегулярной (фактовой) основе, в рамках исполнения основных функций, что, по мнению автора, не отражает основного предназначения государственного органа в качестве правоохранительной структуры и необоснованно расширяет перечень правоохранительных органов в национальном законодательстве.

Кроме того, по мнению автора, в качестве контролирующего органа в диспозицию статьи не включены должностные лица Министерства юстиции. Согласно п. 5.6 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 849 «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь» Министерство юстиции осуществляет контроль за соблюдением нотариусами, Белорусской нотариальной палатой законодательства о нотариате.

Согласно п. 6.51-1 указанного положения Министерство юстиции осуществляет в установленных законодательством случаях проверки государственных органов и контрольную деятельность.

Вышеуказанные правовые нормы свидетельствуют о наделении законодателем Министерства юстиции, как органа государственного управления, полновесными контрольными функциями, что детерминирует объективную необходимость включения сотрудников указанного органа в перечень должностных лиц контролирующих органов Республики Беларусь.

Таким образом, в основу классификации государственных органов, по мнению автора, представляется целесообразным положить их отнесение законодателем к правоохранительным или контролирующим в действующих НПА путем прямого указания в предназначении органа либо выполняемых задачах и функциях. Остальные государственные органы отнести к иным органам, уполномоченным осуществлять правоохранительную либо контролируемую деятельность, т. е. к органам, должностные лица которых в соответствии с законодательством наделены определенными полномочиями на осуществление правоохранительных либо контролирующих функций, но не используют их на регулярной основе.

В связи с указанным автор предлагает внести следующие изменения и дополнения в ст. 1 Закона:

в п. 2 ст. 1 «Должностные лица контролирующих (надзорных) органов» после слов «налоговых органов» добавить «Министерства юстиции» и далее по тексту;

в п. 3 ст. 1 «Должностные лица правоохранительных органов» после слов «финансовых исследований» добавить «следственных органов», исключить положения: «... а также другие должностные лица, осуществляющие в пределах своей компетенции в соответствии с УПК Республики Беларусь досудебное производство, должностные лица исправительных учреждений, ... военнослужащие внутренних войск МВД, принимающие участие в пресечении преступлений, совершаемых незаконными вооруженными формированиями и иными организованными группами»;

добавить абзац 3¹ «должностные лица иных государственных органов, уполномоченных на осуществление правоохранительной деятельности, – должностные лица, осуществляющие в пределах своей компетенции в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь досудебное производство и не указанные в п. 3, должностные лица исправительных учреждений, военнослужащие внутренних войск МВД, принимающие участие в пресечении преступлений, совершаемых незаконными вооруженными формированиями и иными организованными группами».

На основании проведенного исследования логично сделать следующие выводы:

ПКО, выполняя важнейшие функции государства, обеспечивают защиту личности и общества от противоправных посягательств, экономическую безопасность, контроль над финансовой деятельностью, осуществляют ряд иных задач, качественное и эффективное исполнение которых выступает одним из значимых условий устойчивого развития любого правового государства;

дискуссионность в определении понятий «правоохранительные органы» и «контролирующие органы» в юридических источниках детерминирует необходимость законодательного закрепления их дефиниций в национальном правовом пространстве, что, по мнению автора, обеспечит единство их правового понимания и будет способствовать совершенствованию нормативно правового регулирования их деятельности и исполнению основных функций по предназначению.

Список использованных источников

1. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. – 479 с.
2. Управление: государство, политика, безопасность : монография / М.В. Ильин [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 284 с.
3. Кукамбаева, М.С. История становления права и роль правоохранительных органов [Электронный ресурс] / М.С. Кукамбаева // Актуальные проблемы права: достижение и перспективы : материалы Международ. науч.-практ. конф., Актобе, 6–7 июня 2019 г. / редкол.: А.М. Сайтбеков [и др.]. – Актобе, 2019.
4. Ратош, С.В. Совершенствование организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел / С.В. Ратош, А.В. Воробьев // Актуальные вопросы права и психологии : сб. тр. / Могилев. ин-т МВД Респ. Беларусь ; редкол.: Ю.П. Шаплеров [и др.]. – Могилев, 2014. – С. 92–95.
5. Козелецкий, И.В. О понятии «правоохранительные органы» / И.В. Козелецкий // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21 февр. 2019 г. / учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь» ; редкол.: А.В. Яскевич [и др.]. – Минск, 2019. – С. 56.
6. Можейко, В.С. Правоохранительные органы Республики Беларусь / В.С. Можейко // Эффективность правового регулирования на современном этапе: теоретические, исторические и отраслевые аспекты : материалы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 3–4 нояб. 2017 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т.А. Червякова (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2018. – С. 86.
7. Мытник, П.В. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы как предмет дисциплины «Судоустройство» / П.В. Мытник // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 123–130.
8. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов, терминов и фразеол. выражений / С.И. Ожегов ; под ред. Л.И. Скворцова. – 23-е изд., испр. – М. : АСТ : Мир и Образование, 2018. – 736 с.
9. Современный универсальный словарь русского языка : 6 словарей в одном : более 33 000 слов и выражений / Ю.В. Алабугина [и др.]. – М. : АСТ. – 2013.
10. Борисов, А.Б. Большой юридический словарь / А.Б. Борисов. – М. : Кн. мир, 2010. – 848 с.
11. Демичев, Д.М. Разделение властей: теория и практика / Д.М. Демичев // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2007. – № 1. – С. 16–21.
12. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства : монография / под ред. С.Н. Князева [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.

Дата поступления в редакцию: 27.09.20

A.Y. Asabin, *Adjunct of Institute of National security of the Republic of Belarus*

LAW ENFORCEMENT AND REGULATORY AGENCIES: SOME ASPECTS OF LEGAL UNDERSTANDING

The article examines the place and role of law enforcement and regulatory agencies in the functioning of the modern legal state. The analysis of approaches available in the legal literature to the definition of “law enforcement agencies” and “regulatory agencies” has been carried out. The features of normative consolidation of these concepts in international legal acts and national legislation have been studied.

There are proposals for making changes and additions to some provisions of the national legislation concerning the classification of state bodies of the Republic of Belarus as law enforcement or regulatory agencies.

Keywords: law enforcement agencies, regulatory agencies, law enforcement, state functions, law and order, normative legal acts, term, definition.