

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ КАК ПЕРМАНЕНТНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

*Работа представлена кафедрой государственно-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского института гуманитарного образования.*

В статье рассматриваются различные точки зрения о функциях государства, сформулированные отечественными учеными, дается определение перманентной функции государства, определяется целесообразность включения правоохранительной функции в состав перманентных функций государства.

Ключевые слова: функции государства, перманентная функция, правоохранительная функция государства.

О. Kharchenko

LAW-ENFORCEMENT FUNCTION AS A PERMANENT FUNCTION OF A STATE

The article dwells upon the different points of view on the functions of a state that were worked out by the Russian scholars; the definition of a permanent function of a state is given; the expediency of inclusion of a law-enforcement function into the structure of a state's permanent functions is defined.

Key words: functions of a state, permanent function, law-enforcement function of a state.

В отечественной юридической науке не существует единого мнения по вопросу количества функций государства и их классификации. Каждая из точек зрения имеет право на существование. Наиболее распространенными являются разделения функций государства на внутренние и внешние, основные и неосновные, главные и неглавные.

В настоящей статье предлагается авторская классификация – разделение функций государства на перманентные и непостоянные, а также рассматривается правоохранительная функция как перманентная функция государства.

Функции государства, определяемые как перманентные (от *лат.* *permanens* – постоян-

ный, непрерывный), присущи всем этапам развития государства, а также всем его типам и любым формам политического режима. Они направлены на решение задач обеспечения свободы, безопасности и собственности всего общества, государства, определенных социальных групп и отдельных граждан. Перечень объектов, которые обеспечиваются государством, а также методы осуществления перманентных функций напрямую зависят от определенного этапа развития государства, его типа или политического режима.

Существование перманентных функций предполагает существование и таких функций государства, которые возникают только на определенном этапе развития государства и общества, в различных типах государства и при различных формах политического режима. Назовем эти функции неперманентными функциями государства. При этом понятие «неперманентные функции» не должно означать, что они являются второстепенными или дополнительными, либо неосновными и т. д. по отношению к перманентным функциям.

Помимо охраны свободы, безопасности и собственности, посредством перманентных функций решаются и другие задачи политического, социально-экономического, духовного (культурно-идеологического) характера.

При рассмотрении функций государства допускается их отождествление со сферами жизни общества, что позволяет выделить из общей системы основных направлений деятельности государства политическую, экономическую, социальную и другие функции, полностью совпадающие со сферами жизни общества. Выделяют также функции, которые не совпадают со сферами жизни общества, например: функция обеспечения народовластия, природоохранительная функция, функция финансового контроля (фискальная), правоохранительная функция и другие.

Единого мнения по поводу самого существования политической функции и ее содержания в юридической науке нет. Политическую функцию государства как отдельную функцию выделяют далеко не все авторы. Л. А. Морозова по этому поводу пишет, что теория государства и права до последнего

времени пыталась обойтись без понятия политической функции и отмечает, что все функции государства, в принципе, являются политическими. Однако в политической области действует система политических институтов, учреждений, государственных и иных органов, через которые осуществляется функция народовластия. К ним относятся представительные органы, выбираемые народом и уполномоченные от его имени осуществлять государственную власть в стране; органы местного самоуправления, посредством которых население конкретного региона решает свои местные дела; формы непосредственного участия народа в осуществлении своей власти через референдумы.

Помимо формирования органов государства и участия в решении государственных вопросов, народ должен иметь возможность контролировать функционирование государственной власти и реализацию принятых решений. С учетом сказанного, Л. А. Морозова считает, что содержание политической функции в демократическом обществе составляет обеспечение народовластия [13, с. 45–46].

А. Б. Сапельников и И. Л. Честнов также отмечают, что все функции государства в определенной мере можно считать политическими, но, тем не менее, среди них выделяются функции закрепления и обеспечения народовластия, государственного устройства, правового статуса человека и гражданина. Это и есть собственно политические функции государства, закрепленные в Конституции. Функция народовластия означает признание и обеспечение суверенитета (власти) народа. Власть народа может осуществляться как непосредственно через референдум, так и через своих представителей (парламент, органы местного самоуправления). Государственное устройство выражает основные принципы государства, компетенцию государственных органов и государственных служащих, их отношения между собой. Одна из важнейших задач государства – закрепить в законодательстве и гарантировать правовой статус человека и гражданина [15, с. 80].

В. Н. Жуков в содержание политической функции государства включает также фор-

мирование политической системы общества. Государство определяет, какие институты следует допустить к активной политической жизни, какие нейтрализовать, а какие и вовсе уничтожить. В качестве примера В. Н. Жуков приводит институт церкви. В годы советской власти церковь фактически была выведена из политической сферы, ее политическая роль была сведена к нулю. В условиях постсоветской России церковь имеет значительный политический вес, несмотря на конституционную норму об отделении церкви от государства [5, с. 163].

Иногда в содержание политической функции включают такие составляющие части, которые, на самом деле, относятся к правоохранительной и военной функциям. Так, В. С. Афанасьев в содержание политической функции включает обеспечение государственной и общественной безопасности, социального и национального согласия, подавление сопротивления противоборствующих социальных сил, охрану суверенитета государства от внешних посягательств и т. п. [1, с. 285]. В. Н. Жуков считает, что к политической функции относятся обеспечение государственной и общественной безопасности, а также контрразведывательная деятельность [5, с. 163].

В сфере политической жизни общества выделяется отдельная функция формирования органов публичной власти, которая не полностью совпадает с указанной сферой жизни, но является перманентной функцией государства. Публичная власть, как известно, является одним из признаков государства, отличающим его от догосударственного состояния общества. На более поздних этапах развития государства, когда начинается формирование органов местного самоуправления, указанная функция государства включает в себя также вопросы, связанные с формированием муниципальных органов, контроль за деятельностью муниципальных органов и муниципальных служащих.

В соответствии со сформулированным определением перманентных функций государства перечень тех объектов, свобода, безопасность и собственность которых обес-

печивается государством посредством осуществления определенной функции государства, напрямую зависит от определенного этапа развития государства и его типа.

Вышесказанное относится и к функции формирования органов публичной власти. Так, органы публичной власти, сформированные в классовом государстве, призваны обеспечивать свободу и безопасность самого государства, а также свободу, безопасность и собственность представителей правящего класса. Органы публичной власти, сформированные в современном демократическом государстве, призваны обеспечить свободу, безопасность, собственность человека и гражданина, организаций, государства и общества в целом. На более поздних этапах развития государства, при различных его типах и при различных формах политического режима, возникают другие функции в политической сфере.

В экономической сфере жизни общества большинством авторов выделяется экономическая функция государства. Экономическая деятельность государства возникает вместе с государством. Она необходима на первых этапах хотя бы для материального обеспечения функционирования самого государства: для содержания армии, закупки вооружения, содержания чиновничества, поддержания средств коммуникации и т. п. Как минимум, в этой сфере государство занималось сбором натуральных и денежных налогов, таможенных пошлин и т. д. [23, с. 104].

Л. И. Спиридонов одним из признаков государства в отличие от догосударственного общества, наряду с публичной властью и разделением населения и власти по административно-территориальному принципу, называет налоги. Он пишет: «Государственные налоги – это учрежденные публичной властью поборы с населения, взыскиваемые принудительно в установленных размерах и в заранее определенные сроки. Их существование обусловлено тем, что государство, выполняя общие дела, нуждается в материальном обеспечении своей деятельности. Защита населения от внешнего врага, поддержание на основе общеобязательных правил поведе-

ния порядка внутри страны..., наконец, содержание управленческого аппарата, который организует выполнение общих дел, – все это осуществляется на собираемые с населения налоги» [19, с. 22].

Взимание налогов, сборов, таможенных платежей и т. п. для формирования доходной части государственного бюджета составляет суть фискальной функции государства. Эта функция возникает вместе с государством и не прекращается на всем протяжении его существования, т. е. является перманентной.

Только на определенном этапе развития государства в экономической сфере его деятельности возникает функция финансового контроля. Именно финансовый контроль стал первой функцией первого в мире парламента, созданного в 1265 г. в Англии [4, с. 173].

Гораздо позднее, в начале XX в., государство начало осуществлять деятельность по регулированию экономики. Таким образом, возникла еще одна функция в экономической сфере – функция государственного регулирования экономики. При этом значимость данной функции существенно различается в государствах с административно-командной экономикой, в которых она является одной из самых главных, и в государствах с рыночной экономикой, в которых она второстепенна или вообще малозначительна.

Весь комплекс функций в социальной сфере большинством авторов рассматривается в качестве социальной функции. Социальная функция государства возникает только на поздних этапах его развития и является неперманентной.

В. Н. Жуков отмечает, что социальная функция является относительно новой. Раньше всего она появляется в Западной Европе в результате длительной и тяжелой борьбы трудящихся масс за свои права [5, с. 167].

Социальная функция предполагает деятельность государства по оказанию различных социальных услуг всем членам общества (здравоохранение, строительство жилья и т. д.), а также заботу о повышении благосостояния малообеспеченных слоев населения, оказание им материальной и иной помощи [10, с. 71].

В юридической литературе подчеркивается особая важность социальной функции для бывших социалистических государств. В. Н. Хропанюк по этому поводу пишет, что в бывших тоталитарных государствах (под тоталитарными государствами здесь явно понимаются социалистические государства. *Прим. авт.*), где происходит становление правовых основ общественной и государственной жизни, социальное регулирование по принципу уравниловки постепенно вытесняется. Уравниловка, как явление примитивно-потребительское, выгодна только уравнивающей бюрократии. Такой способ социального регулирования насаждается и поддерживается принудительной силой тоталитарного государства. Возможность бюрократии иметь более высокий уровень потребления по сравнению с основной массой населения создается искусственно за счет присвоения результатов чужого труда, ограничения материального стимулирования трудового вклада в производство социальных благ. В итоге это ведет к сдерживанию социальной активности и предприимчивости производителей, снижению уровня научно-технического прогресса, к падению культуры и нравственности народа, приводит общество в состояние застоя и разобщенности. «Только в условиях свободы и экономической самостоятельности производителей материальных и духовных благ государство в состоянии проводить справедливую социальную политику в отношении населения страны» [22, с. 158–159].

В духовной (культурно-идеологической) сфере важное значение имеет идеологическая функция государства. Ее значение многократно возрастает в условиях тоталитарного государства. Вопрос о существовании идеологической функции современного демократического государства является дискуссионным.

Большинство современных авторов идеологическую функцию государства не выделяют, она относится к неперманентным функциям государства.

Против этой позиции выступает В. Н. Жуков, который пишет: «Наличие данной функции иногда подвергают сомнению. Считает-

ся, что идеологическая функция свойственна только тоталитарным режимам, а демократическое правовое государство существует вне идеологии. Данный подход нашел свое отражение в Конституции Российской Федерации, которая определяет, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» (ч. 2, ст. 13). Отрицание идеологической функции государства представляется ошибочным. И государственная власть, и население – это люди, обладающие сознанием и волей, ценностными установками, представлениями о морали. Государство и общество подчиняются императивам какой-либо конкретной духовной культуры, выступающей в качестве основы для совместной основополагающей деятельности. Идеология – это духовная среда, которая позволяет власти и подвластным взаимодействовать между собой, ощущать себя как единое целое. С помощью идеологии власть доказывает населению свое право на господство, добивается его лояльности, указывает на достоинство существующей формы государства, методов руководства и т. п. Идеология как система ценностей и идей – вещь не просто полезная или необходимая, но спонтанно вырастающая из природы государства и являющаяся его неотъемлемым атрибутом» [5, с. 165].

Правильнее было бы говорить о культурно-идеологической (неперманентной) функции государства или функции в духовной (культурно-идеологической) сфере жизни общества.

Как видно из вышеизложенного, среди ученых нет единства и по поводу наименования отдельных функций государства. Все эти дискуссии в полной мере распространяются и на понятие «правоохранительная функция государства».

Прилагательное «правоохранительная» означает ни что иное, как охрана права (в объективном смысле) или охрана прав (в субъективном смысле). В ряде работ по общей теории государства и права в качестве функций государства выделяются такие функции, толкование которых близко по смыслу к слову «правоохранительная» – «охрана правопоряд-

ка» [7, с. 83], «обеспечение общественного порядка» [19, с. 48] «обеспечение законности и правопорядка, борьба с преступностью, нарушениями прав человека и правового режима органов государственной власти» [3, с. 287], «установление и охрана правопорядка в обществе» [8, с. 201], «охрана прав собственности, иных прав и свобод граждан» [9, с. 90] «обеспечение прав и свобод граждан, законности и правопорядка» [12, с. 89], «охрана прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка» [13, с. 45], «охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка» [11, с. 47].

Не все ученые прямо выделяют правоохранительную функцию государства. Предпринимаются, в частности, попытки отнести правоохранительную функцию к функциям не государства в целом, а к функциям государственной власти или аппарата государственной власти [17, с. 10].

Так, Е. В. Болотина различает функции государства, функции государственной власти и функции государственных органов, которые рассматриваются в соотношении: общее (функции государства) – особенное (функции государственной власти) – частное (функции государственных органов). Функции государственной власти и функции государственных органов она считает производными по сравнению с функциями государства, которые называет основными и определяет как важнейшие направления государственной деятельности по осуществлению стратегических целей и задач, возникающих перед государством в определенный исторический период. Производные функции (функции государственной власти), по ее мнению, представляют собой более узкие и конкретные направления государственной деятельности, в рамках которых решаются конкретные задачи тактического характера. Правоохранительную функцию Е. В. Болотина однозначно относит не к основным функциям государства, а к функциям государственной власти [2, с. 14–15].

Правоохранительная функция направлена на осуществление стратегических целей и задач государства, что особенно акту-

ально в условиях провозглашения и построения правового государства. Правоохранительная функция – это перманентная функция государства, осуществляемая на всех этапах развития государства.

В этом смысле нельзя не согласиться с И. Н. Зубовым, который пишет: «Отрицание правоохранительной функции как функции государства... является следствием теоретических представлений о существовании жесткого разделения функций государства на материальные или основные, направления деятельности государства и формальные, т. е. функции определенных групп органов. Специализация деятельности государственных органов при реализации тех или иных функций – это объективное следствие «разделения труда в государственном управлении. Однако есть функции, реализация которых не может быть обеспечена усилиями только одной из ветвей государственной власти или одного органа государственного управления». К числу таких функций И. Н. Зубов относит правоохранительную функцию [6, с. 19–20].

Правоохранительная функция в той или иной мере осуществляется всеми органами государственной власти и всеми государственными органами, т. е. государством в целом.

В ряде случаев вышеуказанные направления деятельности государства относят к различным его функциям. Так, В. С. Афанасьев считает обеспечение государственной и общественной безопасности частью политической функции, а охрану прав и свобод всего населения или его части – частью социальной функции государства [1, с. 285].

В. В. Лазарев и С. В. Липень выделяют функцию охраны правопорядка, прав и свобод граждан. Раскрывая содержание этой функции, они чуть ниже эту же функцию называют уже правоохранительной [10, с. 74], т. е., по существу, считают функцию охраны правопорядка, прав и свобод граждан и правоохранительную функцию полностью совпадающими по содержанию.

Функцию охраны правопорядка или правоохранительную функцию государства выделяет также А. Ф. Черданцев [23, с. 104]. Правоохранительная или правообеспечи-

тельная функция государства выделялась также в учебнике под редакцией С. С. Алексеева по теории государства и права [20].

Правоохранительная функция государства выделяется В. Н. Жуковым. Он пишет, что это одна из важнейших функций государства, включающая охрану права (законодательства) и правового порядка. Право (законодательство) есть проводник государства, средство проведения государственной политики. Нарушение законов и правопорядка ведет к подрыву авторитета государственной власти и, в конечном счете, к ее полному параличу. Главный стимул, заставляющий государство защищать право и правопорядок, состоит в стремлении обеспечить свой суверенитет на территории всей страны. Защита собственности и прав граждан и корпораций представляет собой важное направление в правоохранительной деятельности государства, стремящегося достичь более важной цели – общественного спокойствия и стабильности [5, с. 166–167].

Правоохранительную функцию государства прямо выделяют также А. В. Сапельников и И. Л. Честнов. Правоохранительная функция современного государства, по их мнению, состоит прежде всего в определении и законодательном закреплении объекта правоохранительной деятельности, в учреждении системы правоохранительных органов, определении их компетенции и методов деятельности. Объектом, т. е. тем, на что направлена правоохранительная деятельность, выступает правопорядок. Сама правоохранительная деятельность складывается из наблюдения за правопорядком, выявления, пресечения и расследования правонарушений и их предупреждения [15, с. 81].

В. С. Нерсесянцем выделяется не правоохранительная, а правозащитная функция государства, которая, по его мнению, представляет собой деятельность государства по защите прав и свобод человека и гражданина, по утверждению законности и правопорядка во всех сферах общественной и политической жизни. Важным аспектом правозащитной деятельности, как считает В. С. Нерсесянц, является борьба с правонарушениями,

осуществление соответствующих профилактических мероприятий [14, с. 68–69].

Понятие «правоохранительная функция», а также связанные с ним понятия «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы» традиционно более распространены и относятся, как правило, к государству и его органам. Свидетельством этому является, кстати, законодательное закрепление особого вида государственной службы – «правоохранительная служба» (ч. 1, ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации») [16].

Понятия «правозащитная деятельность», «правозащитная организация» и т. д. относятся, как правило, к негосударственным организациям.

Таким образом, использование понятия «правоохранительная функция» в качестве функции государства представляется нам более предпочтительным, чем понятие «правозащитная функция».

Содержание таких функций, как «охрана правопорядка», «обеспечение общественного порядка», «обеспечение законности и правопорядка», «охрана прав собственности, иных прав и свобод граждан» и т. д., выделяемых различными авторами, полностью входит в содержание единой правоохранительной функции.

Правоохранительная функция, несомненно, является самостоятельной функцией государства. В этом смысле нельзя не согласиться с А. Ф. Черданцевым, который считает, что правоохранительная функция – это одна из основополагающих функций государства, возникающих одновременно с возникновением государства, ибо порядок в обществе является неперенным условием нормального существования и развития как общества в целом, так и самого государства [23, с. 104].

Правоохранительная функция, как отмечалось ранее, возникает одновременно с государством и осуществляется непрерывно на всем протяжении его существования. В этом смысле правоохранительную функцию можно сравнить с военной функцией государст-

ва, которую чаще всего называют функцией обороны. Эта функция также возникает одновременно с государством и осуществляется непрерывно на всем протяжении его существования, т. е. также может быть квалифицирована как перманентная.

Как справедливо отмечает А. Ф. Черданцев, военная функция – это вообще исторически первая функция государства. Само государство в большинстве случаев вырастало из органов военной демократии. Превращение народного ополчения, военной дружины в институт государства – армию – было неперенным условием возникновения и функционирования государства. Военные структуры были первыми государственными институтами. Армия – необходимый институт государства – создавалась прежде всего для обороны государственно организованного общества от притязания соседей. Эта функция, несомненно, выражала общие интересы всего общества, которые зачастую становились делом не только государства, но и всего народа, как необходимое условие его нормального существования [23, с. 109].

Военная функция, также как и правоохранительная функция, в целом, направлена на охрану правопорядка, но не от внутренних, а от внешних посягательств.

Правоохранительная функция осуществляется не только внутри страны, но и на международной арене в виде сотрудничества с правоохранительными органами других государств в сфере борьбы с международной преступностью, оказания международной правовой помощи по гражданским, уголовным и иным юридическим делам.

Современное российское законодательство предусмотрело специальные виды государственной службы, в рамках которых осуществляются функции государства. Очевидно, что в рамках правоохранительной службы осуществляется правоохранительная функция государства, а в рамках военной службы – военная функция государства [21, с. 8].

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе» государственная гражданская служба – это вид государствен-

ной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу (федеральная граждан-

ская служба) и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации (гражданская служба субъектов Российской Федерации) [18]. В рамках государственной гражданской службы осуществляются все иные функции государства, за исключением правоохранительной и военной функций.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, можно заключить, что наряду с правоохранительной функцией другими перманентными функциями государства являются военная функция, функция формирования органов публичной власти, фискальная функция, которые тесно взаимосвязаны между собой и с правоохранительной функцией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Афанасьев В. С.* Государство: новые подходы к сущности, функциям, типологии // Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 1996.
2. *Болотина Е. В.* Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.
3. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 1998.
4. Всеобщая история государства и права / под ред. К. И. Батыра. М., 1999.
5. *Жуков В. Н.* Функции государства // Теория государства и права / под общ. ред. О. В. Мартышина. М., 2007.
6. *Зубов И. Н.* Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999.
7. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права. М., 1996.
8. *Корельский В. М.* Российское государство: прошлое, настоящее, будущее // Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1998.
9. *Лазарев В. В.* Теория государства и права. М., 1992.
10. *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права. М., 2005.
11. *Малько А. В.* Теория государства и права. М., 2006.
12. *Марченко М. Н.* Функции государства // Теория государства и права. М., 1996.
13. *Морозова Л. А.* Проблемы современной российской государственности. М., 1998.
14. *Нерсесянц В. С.* Теория государства и права. М., 2005.
15. *Сапельников А. В., Честнов И. Л.* Теория государства и права. СПб., 2006.
16. СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
17. *Смирнов В. В.* Применение права как форма реализации правоохранительной функции аппарата государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
19. *Спирidonов Л. И.* Теория государства и права. М., 1995.
20. Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1985.
21. *Харченко О. В.* Правоохранительная функция в системе функций государства // Полицейское право. 2008. № 1(11).
22. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права. М., 2006.
23. *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права. М., 2003.