

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВ

## THE THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE LAW ENFORCEMENT OF THE STATES

**Y. Kolesnikov  
V. Melnikov**

*Summary.* In this article authors consider the questions connected with theoretical bases of law-enforcement activity of the States. Today, one of the issues that are Central to a number of branch of law enforcement Sciences is the search for an optimal model of law enforcement function of the state. The answer to this question lies in the plane of the fundamental foundations of the nature and purpose of the state, the understanding of which allows to optimize the model of the national law enforcement system. In this context, the primary task is to determine the parameters of such optimality, which can be identified both by using the deductive method of studying national models of law enforcement function of foreign States, and by analyzing the causal relationship between historically established national law enforcement systems and national cultural characteristics of specific States, their role and position in the social system.

*Keywords:* State, human rights and freedoms, law enforcement.

**Колесников Юрий Алексеевич**

*Д.ю.н., доцент, ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»  
yakolesnikov@sfedu.ru*

**Мельников Виктор Юрьевич**

*Д.ю.н., доцент, Ростовский институт (филиал)  
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»  
juliameln@mail.ru*

*Аннотация.* В данной статье авторы рассматривают вопросы, связанные с теоретическими основами правоохранительной деятельности государств. Сегодня одним из вопросов, занимающих центральное в ряде отраслевых наук правоохранительной направленности, является поиск оптимальной модели правоохранительной функции государства. Ответ на данный вопрос лежит в плоскости фундаментальных основ природы и назначения государства, понимание которых позволяет оптимизировать саму модель национальной правоохранительной системы. В этом контексте первостепенной задачей становится определение параметров такой оптимальности, выделить которые возможно, как посредством использования дедуктивного метода исследования национальных моделей правоохранительной функции зарубежных государств, так и путем анализа причинно-следственной связи между исторически сложившимися национальными правоохранительными системами и национально-культурными особенностями конкретных государств, их роли и положения в социальной системе.

*Ключевые слова:* государство, права и свободы человека, правоохранительная деятельность.

**П**редварительное расследование представляет собой одну из функций уполномоченных государственных органов и должностных лиц (следственных органов), регулируемую нормами уголовно-процессуального права. Учитывая актуальность и сложность расследования должностных преступлений, Генеральный прокурор РФ возложил надзор за расследованием группы преступлений (коррупционных, террористического характера и т.п., в целом представляющих угрозу общественной, экономической и национальной безопасности государства) на прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним иных специализированных прокуроров. Авторы отстаивают позицию, что функция обвинения должна последовательно осуществляться государственным обвинителем, акт обвинения (заключение, постановление) должен выноситься перед судом только этим должностным лицом. Освободив следователя, дознавателя от несвойственных им функции обвинения, можно создать предпосылку для последующего реформирования всего следственного аппарата и органов дознания.

Выявление и расследование преступлений является актуальной проблемой современной науки, так как увеличения количество преступлений в различных формах его проявления является большой угрозой для конституционных прав и свобод граждан, национальной безопасности России. При всей эффективности ряда последних государственных мер политического и правового характера, разрешены не все проблемы, возникающие у представителей правоохранительных органов при расследовании преступлений. Исследуя данный вопрос, есть основания обратить внимание на особенности построения правоохранительной системы ряда зарубежных государств.

Организационное построение органов полиции зарубежных государств, распределение функций и полномочий между различными уровнями управления зависят от сложившихся в каждой конкретной стране форм государственного устройства и степени централизации органов управления [1, с. 12] А.В. Макарин и А.И. Стребков подчеркивают, что «судебные системы в различных

федерациях различаются в зависимости от уровня самостоятельности членов федерации, распределения компетенции между ними и центром, от соотношения федерального права и правовых норм, принимаемых в государственных образованиях, формирующих федерацию» [2, с. 63]. Основные субъекты реализации правоохранительной функции государства имеют свою специфику в зависимости от формы государства.

Модели правоохранительной функции условно можно разделить на три типа: централизованную, децентрализованную и смешанную. Смешанный тип характерен для таких государств, как Великобритания, Япония, ФРГ, Россия и другие. Региональную специфику правоохранительной деятельности можно наиболее полно проанализировать через правовую и организационную формы реализации правоохранительной функции государства. Так, в Российской Федерации существуют единые механизмы правового регулирования, касающиеся порядка формирования и иерархической подчиненности правоохранительных органов власти на местном, региональном и федеральном уровнях, организации институтов гражданского общества, наделенных вспомогательными правоохранительными функциями [3].

В целом правоохранительная система России построена на принципах централизации, унификации и вертикальной системы управления. В этом контексте имеет место взаимообусловленность административно-территориального устройства Российского государства и его правоохранительной модели. Такая правовая модель, определяющая порядок и пределы осуществления правоохранительной деятельности, обусловлена смешанной моделью федерации, характерной для России, в отличие от США, где правоохранительная деятельность в большей мере является децентрализованной [4, с. 105].

Формирование правоохранительных подсистем с относительной локальной административной и юрисдикционной самостоятельностью муниципальных правоохранительных органов и правоохранительных органов штатов, собственное региональное законодательство, определяющее территориальные особенности административного и уголовного преследования, не оценивается в США как недостаток. Начиная с особенностей уголовно-исполнительного производства, построения судебных процессов и заканчивая административными режимами каждый штат выработал уникальную правоохранительную подсистему, адаптируя юридический инструментарий к территориальным социальным, криминальным и иным особенностям [5, с. 94–99].

В правовой системе штатов наблюдается значительная децентрализация, проявляющаяся, в частности, в области уголовного права. Так, в 38 штатах действует

смертная казнь, а в 12 — только пожизненное заключение. Исследователи связывают данную децентрализованную модель правоохранительной системы с исторической особенностью формирования самих США, некогда представлявших собой конфедерацию. В то же время своеобразие правоохранительных традиций, нашедших отражение в действующем законодательстве каждого штата, определяется правоохранительными традициями. Например, попытка административной централизации полиции в США претерпела неудачу из-за сопротивления самих штатов и графств. В силу пошли по пути уничтожения сложившейся системы, вышедшей на уровень цивилизованных форм в пользу централизации и унификации правоохранительной функции хотя бы потому, что при их устранении федеративному центру пришлось бы компенсировать возникший пробел своими бюджетными ресурсами (на полицию местными 66 бюджетами выделяется до 80% средств, потраченных на все полицейские силы страны).

Кроме того, «характерной особенностью фрагментарной модели полицейской системы в целом и американской полицейской системы в частности является традиционное использование частей вооруженных сил (национальной гвардии) для подавления «гражданских беспорядков»» [6, с. 44].

По типу правоохранительных систем наиболее близкородственной США является правоохранительная модель Великобритании, где органы полиции также подчинены муниципальной власти и косвенно подотчетны населению через выборные механизмы главы муниципальных образований [7, с. 68]. Судебные органы имеют определенную степень децентрализации в отношении двух особых регионов Великобритании. В частности, значительную самостоятельность сохранила судебная система Шотландии, а судебные органы Северной Ирландии, хотя и копируют судебную систему Великобритании, также стоят особняком в реализации правоохранительной функции. Правовая система Англии характеризуется смешанным типом и наряду с централизованным уголовным и гражданским законодательством допускает использование самостоятельных источников права в Северной Ирландии и Шотландии.

Правоохранительная система Федеративной Республики Германия также отражает особенности федеративных отношений регионов (земель) и федерального центра. Так, характеризуя правоохранительную систему ФРГ, В.Б. Гольцов отмечает, что «исторические традиции предопределили значительную долю независимости земель от федерального центра. Каждая из 16 земель Германии при сохранении общей правовой основы деятельности самостоятельно определяет структуру и штатную численность полиции, приоритетные направления

деятельности правоохранительных органов» [8, с. 31–33].

Однако наряду с полицией земель в ФРГ действует федеральная полиция. Модель реализации правоохранительной функции Германии основана на смешанном типе отношений, в ней в равной мере присутствуют централизованные и децентрализованные начала. Согласование же правоохранительных органов земель и федеральных правоохранительных органов осуществляется по принципу координации и согласования. Так, федеральное ведомство криминальной (Bundeskriminalamt) полиции в рамках своих полномочий и функций среди прочего осуществляет координацию между органами федеральной полиции и полиции земель, а также органами полиции и правосудия, поддержку деятельности полиции по профилактике и борьбе с преступностью на межрегиональном и международном уровнях. При этом просматривается деформация правоохранительной функции государства, не обеспечивающего в должной мере личную и имущественную защиту своих граждан [9, с. 138–146].

Архитектура правоохранительной функции Японии имеет особые национальные черты и обусловлена не только унитарным государственным устройством, но и традиционным общественным укладом. Так, если в западноевропейской традиции правоохранительная деятельность опирается на юридический формализм и законность, обеспечивается наложением юридических санкций позитивного права, то в японской правовой системе акценты смещаются к публичному осуждению, а применение мер юридических санкций позитивного права правоохранителями является крайне ограниченным [10, с. 45].

Содержание правоохранительной функции Сингапура, невзирая на инновационность экономики и политики государства, продиктовано объективными угрозами и трудностями, определившими антилиберальные механизмы обеспечения законности и правопорядка. В частности, Я. О. Кучина связывает жесткость уголовной политики Сингапура с объективными национально-региональными факторами [11, с. 112].

В отличие от моделей правоохранительной функции государств в англо-саксонской и романо-германской системах права правоохранительная деятельность в странах мусульманского права неразрывно связана с шариатом. В частности, уголовное преследование осуществляется по правилам и правопониманию, определяемым религиозными источниками: Коран, Сунна, кияс (акты толкования Корана и Сунны), иджма (соглашение мусульманских правоведов), урф (обычное право). При этом обычное право на легальном уровне сохраняет ряд

институтов, которые в остальном мире считаются преступлениями. Например, институт кровной мести в известной мере признается в ряде мусульманских государств. Но наряду с этим мусульманское право не легализует скорый, бездоказательный самосуд. Только по решению суда родственникам потерпевшего (умышленное убийство) предоставляется право выбора юридических санкций (прощение, штраф или смертная казнь) [12, с. 298].

Такие международно-правовые акты, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [13], Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [14], Международный пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» [15], де-юре определяют принципы правоохранительной деятельности государств-участников, среди которых безусловной ценностью признаются права и свободы человека, но в то же время учитывается общественная и государственная безопасность как приоритетная деятельность. Однако де-факто международная политика современного мира демонстрирует насильственное насаждение западноевропейских ценностей, получивших статус «международных» как минимум в двух аспектах. Во-первых, правоохранительная функция государства обеспечивает его внешний и внутренний суверенитет. Соответственно изменение именно этой государственной функции влияет на эффективность обеспечения национального суверенитета в контексте конкретных геополитических условий.

Идеология абсолютизации прав и свобод личности, их безусловного приоритета над интересами общества и государства позволила реализовать проекты искусственной глобализации, продвигая национальные интересы взаимопроникновении соприкасающихся культур, этносов. Но если естественная глобализация основана на взаимном влиянии, исторической адаптации аксиологических элементов культур, то глобализация как искусственный процесс сопряжена с вытеснением национальных ценностей общества западно-либеральными ценностями, возведенными к уровню универсальных.

При этом продвижение идей абсолютизации прав и свобод человека в итоге приводит государства не только к правоохранительной дисфункции, но и создает устойчивую политико-правовую нестабильность соответствующих регионов, реализуя известную концепцию «управляемого хаоса» за счет фактического (ситуационного) массового ограничения тех самых прав и свобод человека, ради которых изначально разрушались национальные правоохранительные системы.

Исходя из сравнительно-правового анализа содержания зарубежных правоохранительных систем очевид-

ной представляется взаимосвязь уровня правопорядка и законности с уровнем правоохранительного контроля, то есть методов и средств правоохранительной деятельности органов государственной власти, общественных институтов и гражданского участия в реализации правоохранительной функции государства. естабильности (кризиса миграционной политики) и т.п.

Права и свободы индивидуума не могут вступать в противоречие с общественными интересами безопасности и стабильности, что подчиняет первые последним. Исследуя особенности правоохранительной функции государства в рамках национальных правовых систем, также необходимо принимать во внимание процессы глобализации, резюмирующие универсализацию и стандартизацию содержания, целей и значения государственных функций. Здесь следует отметить, что международное право оказывает достаточно сильное влияние в том числе на национальные правоохранительные системы прежде всего с позиции общепризнанных принципов и норм международного права, прав и свобод человека и гражданина.

Конкретные сила, средства, методы формирования правопорядка и законности обуславливаются сложной системой территориальных факторов внутри государства и даже на его отдельных территориях. Это вынуждает национального законодателя и правопримирителя использовать не универсальные оторванные от реального контекста иерархии правовых ценностей, а действенные правоохранительные механизмы в конкретном геополитическом региональном пространстве. Это означает, что, например, система тотального правоохранительного контроля, применяемая, например, в Сингапуре, является абсолютно неприемлемой для европейских государств, обладающих высоким уровнем правовой культуры населения. Как и в обратном порядке, использование

либеральных моделей правоохранения для Российской Федерации чревато не соблюдением и неукоснительным исполнением прав и свобод человека, а теневизацией и криминализацией экономической, политической, религиозной и другой деятельности.

На конкретное наполнение и структуру правоохранительной функции каждого государства оказывает влияние история его формирования. Модель реализации правоохранительной функции восточных государств значительно отличается от западных в той мере, в которой это продиктовано соотношением правовой культуры общества, национальных традиций и эффективностью юридических средств, применяемых в восточных обществах. Понимание существа и природы государства и права в конкретном этнокультурном пространстве определяет национальные особенности правоохранительной функции государства, ее эталоны.

Каждая национальная модель адаптирована к конкретным социокультурным особенностям, традициям обществ, в которых они исторически сложились и действуют. При этом большинство названных стран осуществляли безрезультатные попытки отойти от традиционного правоохранительного уклада, в конечном счете только подтвердив необходимость цивилизационного подхода к архитектонике правоохранительной функции. Общие принципы и нормы международного права применимы к правоохранительной деятельности только в том смысле, в котором они не противоречат общественной и национальной безопасности. При этом конкретные национальные модели реализации правоохранительной функции государства определяются фактическим состоянием его социальной, политической, экономической, культурно-духовной, правовой и иной стабильности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Баранов С. В. Социально-ценностные и профессиональные требования к управленческим кадрам (на примере полиции Германии) // Ценности и смыслы. 2011. — № 3. — С. 138–146.
2. Быков А. В., Кикоть-Глуходедова Т. В. Полицейская система современного демократического государства: монография. — М., 2010. — С. 44.
3. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru>.
4. Гольцов В. Б. Особенности работы полиции земли Северный Рейн Вестфалия (Германия) при возникновении чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. — № 3. — С. 31–33.
5. Ежевский Д. О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. — № 11. — С. 68
6. Иванов Ю. А. Мусульманское право: вопросы уголовной юстиции // Судебная власть и уголовный процесс. 2015. — № 4. — С. 298.
7. Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. — № 12. — С. 105.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод»: заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru>.
9. Кучина Я. О. Правовая система противодействия наркопреступности в республике Сингапур // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2015. — № 4 (37). — С. 112.
10. Макарин А. В., Стребков А. И. Теория и история политических институтов: учебное пособие для вузов / под ред. А. В. Макарина, А. И. Стребкова. — СПб., 2008. — С. 63

11. Международный пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru>.
12. Wolferen Karel Van. The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation. London, 1989. — С. 45.
13. Хажироков В. А. Особенности реализации правоохранительной функции государства в условиях полиэтничности общества в Северо-Кавказском регионе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.11 / В. А. Хажироков. — Ростов н/Д., 2018. — 26 с.
14. Сатурина М. Н. Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2008. — С. 12.
15. Яшин К. В., Алексеева А. В. Проблемы легализации оружия. Анализ законодательства США и России // Современная наука: теория и практика. 2014. № 3 (7). — С. 94–99.

© Колесников Юрий Алексеевич (yakolesnikov@sfedu.ru), Мельников Виктор Юрьевич (juliameln@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Южный федеральный университет