

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342 (476)

**О СТАНОВЛЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ
КАК ОТРАСЛИ БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*канд. юрид. наук И.М. СЕРЕБРЯКОВА
(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)*

В статье автор доказывает, что в отечественном законодательстве формируется новая отрасль – законодательство о правоохранительных органах. С помощью метода правового регулирования исследуются системные факторы, обуславливающие формирование этой новой отрасли законодательства – его предмет и метод, которые подвергаются поэлементному анализу. Так исследуются общий правовой статус субъектов этого законодательства, характер их взаимосвязей, способ формирования субъективных прав и юридических обязанностей, их применение (способы, основания и процедуры), а также функциональный характер его нормативно-правового содержания.

Системные факторы нового законодательства формируют и определяют его интегративные качества, обуславливающие целостность этого законодательства как отрасли – его публичность; специфичность предмета; комплексный характер способов и метода; особенности юридических фактов и процедур реализации правоотношений; своеобразие принципов, своеобразие формирования и функционирования этого законодательства.

Регулирование правовыми средствами деятельности государственных органов наиболее емко отражает назначение права и реализуется в различных направлениях его воздействия на эту деятельность, и в частности, в воздействии на деятельность правоохранительных органов, представляя собой процесс последовательного использования правовых средств для регулирования целей поведения участников общественных отношений, возникающих в правоохранительной сфере.

Так через волевое поведение участников общественных отношений право воздействует на различные уровни этого поведения. Причем с каждым из этих уровней поведения, как правило, сопряжен соответствующий структурный уровень права [1, с. 147].

По степени институализации правовых явлений в деятельности правоохранительных органов выделяются три уровня ее правового регулирования, каждому из которых соответствуют свои правовые средства.

Первый (высший) уровень – уровень первичных правовых средств – элементов механизма правового регулирования в целом и его важнейших подразделений; это прежде всего юридические нормы, а также субъективные юридические права и юридические обязанности; второй уровень – уровень сложившихся правовых форм, нормативно выраженных обычно в виде институтов; третий уровень – операциональный, содержащий конкретные юридические операции, действия и методы.

Правовая неурегулированность на первом уровне с неизбежностью негативно сказывается и на последующих. Поэтому структуризация правового регулирования деятельности правоохранительных органов на уровне законодательства – важнейшая задача их современного государственно-правового строительства, решение которой способствовало бы (при успешном применении адекватной техники кодификации) дальнейшей структуризации законодательства о правоохранительных органах с последующим преобразованием его в новую отрасль права – что-то вроде «правоохранительного» или «полицейского» права (примерные названия).

В качестве методологической основы структуризации законодательства о правоохранительных органах можно использовать предложенный Алексеевым С.С. метод правового регулирования, рассматриваемый в качестве системы правовых средств (механизма правового регулирования), реально выражающих саму материю права как нормативного институционального образования-регулятора, применение которой призвано юридически гарантировать достижение целей законодателя [1, с. 145].

При этом научная категория «правовое регулирование» выражает наиболее высокий уровень влияния права как социально-политической надстроечной категории на общественные процессы [2, с. 199] и используется в научной литературе как метод [3; 4], как метод и форма его реализации [5, с. 288 – 298], как функция права [2, с. 197], как способ выражения действенности той или иной отрасли права.

Вместе с тем метод правового регулирования имеет и определенные ограничения, поэтому вопрос о системе правовых средств как инструментах внутренней структуризации системы права по отраслям, т.е. объективных критериях выделения отраслей права (законодательства), – вопрос сложный, не решенный еще однозначно в нашем законодательстве [6, с. 14]. Однако использование отдельных его элементов, таких как предмет, метод, процесс [7, с. 40], среда правового регулирования и др., позволяет группировать нормы в отрасли, подотрасли и правовые институты [8, с. 32], а учет при этом и других элементов системы права (например, принципов правового регулирования, присущих отдельным структурным звеньям (элементам) [9, с. 96 – 97], межотраслевых взаимосвязей, функциональных особенностей отраслей [10, с. 155; 11, с. 294] и др.) – дать ответ на вопрос о целесообразности выделения законодательства о правоохранительных органах в самостоятельную отрасль белорусского законодательства.

Изучение отношений, регулируемых законодательством о правоохранительных органах, требует системного подхода, что предполагает, прежде всего, поэлементный, системный анализ этого явления. Подробное его рассмотрение в системно-теоретическом аспекте позволяет утверждать, что законодательство о правоохранительных органах обладает определенными признаками и свойствами, которых нет у других видов законодательства, равно как и не воспроизводит всех характеристик, присущих им.

В соответствии с общими методологическими принципами исследования, системный подход для полноты, всесторонности и достоверности исследования изучения отношений, регулируемых законодательством о правоохранительных органах, должен основываться на некоторых исходных положениях.

Приступая к системному анализу законодательства о правоохранительных органах, примем в качестве исходного формулировку понятия системы в праве как объективного объединения «по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования» [12, с. 278]. Представляется необходимым дополнить данное определение указанием на то, что система складывается из компонентов, взаимодействие которых порождает новые интегративные (системные) качества, не присущие ее образующим [13, с. 7], а сущность системного подхода состоит в распространении рационального решения для одной части системы на другие [14, с. 31].

При изучении законодательства о правоохранительных органах нужно найти принципиальное единство образующих его элементов. Системное же единство законодательства о правоохранительных органах выражается прежде всего в предмете и методе правового регулирования и своеобразии его принципов [15, с. 39].

Так, основным фактором, интегративным свойством, образующим систему законодательства о правоохранительных органах, является предмет правового регулирования, т.е. те общественные отношения, которые непосредственно испытывают воздействие рассматриваемой отрасли законодательства и складываются под ее влиянием. Предмет правового регулирования – основной материальный признак, определяющий все остальные системные свойства законодательства о правоохранительных органах.

Своеобразие отношений, регулируемых законодательством о правоохранительных органах, состоит в том, что они возникают в особой сфере жизни общества, определяемой как правоохранительная сфера. Правоохранительная сфера – это не только специфический уровень власти, организационные формы осуществления которой определяются законодательством, но и область гражданской самостоятельности и общественной активности населения. Поэтому предметом правового регулирования данного правового института являются общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации правоохранительными органами поставленных перед ними задач в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан и др.

Непосредственным предметом правового регулирования выступают многообразные действия, формирующие в своей совокупности деятельность участников этих общественных отношений (так называемую «правоохранительную деятельность»). Можно выделить следующие отличительные признаки этих отношений, составляющих (формирующих) предмет правового регулирования и состоящих в том, что они как вид государственной деятельности осуществляются специальными, уполномоченными на то государством субъектами (правоохранительными органами как специфическим военизированным аппаратом обученных, высоко оплачиваемых, с особым правовым статусом и дисциплиной сотрудников); посредством специальных, присущих исключительно правоохранительным органам мер принуждения (оружия, специальных средств, физической силы и др.), существенно ограничивающих, в определенных законом случаях, права и свободы граждан [16, с. 115].

Следующим свойством, интегрирующим систему законодательства о правоохранительных органах в единое целое, является метод правового регулирования и его основные элементы: а) общее правовое положение субъектов (т.е. правосубъектность или правовой статус); б) основания возникновения, измене-

ния и прекращения правоотношений (т.е. юридические факты); в) способ формирования субъективных прав и юридических обязанностей; г) их применение (способы, основания и процедуры) [17, с. 61 – 70].

Главным в методе правового регулирования, его определяющим элементом является общее юридическое положение субъектов, их правовой статус. В нем концентрируются все особенности метода правового регулирования в целом. Особенность юридического положения участников правоотношений, складывающихся в процессе реализации ими законодательства о правоохранительных органах, состоит в том, что они являются отношениями власти и подчинения [18, с. 134 – 135]. То есть это «вертикальные», государственно-властные отношения [19, с. 41], означающие, что государственным правоохранительным органам, предоставлено право реализации своих властных полномочий в одностороннем порядке. При этом подвластной (подотчетной) стороной выступают граждане, а также различные органы и общественные организации.

Приемы формирования субъективных прав и юридических обязанностей в этих правовых отношениях определяют и различный характер взаимосвязей между их субъектами. Так, наряду с властными отношениями правоохранительных органов (в лице их должностных лиц) с гражданами, в последнее время стали появляться и отношения, строящиеся на принципе равноправия сторон. Это договорные («горизонтальные») отношения, связанные с оказанием различного вида услуг гражданам и регулируемые гражданским правом.

Специфическая черта, характеризующая своеобразие метода правового регулирования отношений в правоохранительной сфере, – реализация прав и обязанностей их субъектов посредством правоприменительных актов.

И, наконец, последняя особенность метода правового регулирования деятельности правоохранительных органов содержится в способах, основаниях и процедурах его применения.

К числу важнейших системообразующих свойств законодательства о правоохранительных органах относятся и его принципы – закрепленные в Конституции и законах страны основополагающие правовые идеи, основные исходные положения, определяющие в совокупности сущность, демократический характер организации и деятельности правоохранительных органов. Облаченные в форму правовых предписаний принципы становятся обязательными для правоохранительных органов, их должностных лиц и граждан, что позволяет обособить, институализировать эту деятельность (называемую обобщенно правоохранительной деятельностью) в науке и в праве. Это, например, принципы: «силового принуждения», «законности», «пропорциональности», «централизации», «профессионализма» и др. [20, с. 66 – 67].

Не будем останавливаться отдельно на принципах законодательства о правоохранительных органах, отметим лишь, что в общей теории государственного (конституционного) права, а также в отраслевых юридических науках принципы являются наиболее дискуссионной проблемой [20; 21]. При этом отмечается, что отдельные принципы законодательства о правоохранительных органах уже устарели, а их система в целом нуждается в обогащении новыми, более адекватными современным реалиям, принципами [22, с. 66].

Комплексный характер законодательства о правоохранительных органах – его следующее важнейшее свойство, обусловленное тем, что:

1) предмет законодательства о правоохранительных органах – комплексные общественные отношения, складывающиеся по поводу финансов, налогов, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, объединяющим началом которых являются реализующие их субъекты, и прежде всего правоохранительные органы (в лице их должностных лиц);

2) комплексность этой отрасли обусловлена двойственной природой ее норм, которые, с одной стороны, выступают как нормы основных отраслей права (конституционного, административного, уголовного, финансового и др.), а с другой, оставаясь нормами этих правовых отраслей, входят во вторичную правовую структуру – комплексную отрасль законодательства. Этот феномен С.С. Алексеев называет удвоением структуры права, что, по его мнению, полностью согласуется с философскими представлениями о существовании структурной иерархии. Отмечая, что комплексная отрасль права — это особая юридическая целостность, С.С. Алексеев объясняет ее своеобразие наличием специфических приемов регулирования, принципов, положений, свидетельствующих о существовании специального юридического режима [18, с. 128].

Многие нормы законодательства о правоохранительных органах, являются одновременно нормами гражданского, административного, финансового, уголовного и других отраслей права. В свою очередь каждая отрасль права имеет «пограничные» зоны тесного взаимодействия с другими отраслями права. Вместе с тем, в законодательстве о правоохранительных органах в силу специфики его предмета доля правовых норм, имеющих как бы два адреса «прописки» весьма значительна. Велика и доля подзаконного регулирования.

Таким образом, законодательство о правоохранительных органах — комплексная отрасль, для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Оно рождается на стыке нескольких отраслей права: конституционного, административного, финансового, уголовного, информационного, экологического и др.

Комплексность законодательства о правоохранительных органах заключается не только в рассредоточении его норм по основным отраслям права и регулировании ими отдельных сторон правоотношений, складывающихся в правоохранительной сфере, но и в наличии норм, замыкающихся сугубо в рамках законодательства о правоохранительных органах, т.е. в отраслевых Законах: «О милиции» [23], «О прокуратуре Республики Беларусь» [24], «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» [25], «Об органах финансовых расследований Республики Беларусь» [26], и в иных нормативных правовых актах: уставах, приказах, решениях правоохранительных органов и их должностных лиц и т.п.

Приведенные выше основные интегративные качества законодательства о правоохранительных органах и определяют целостность этого законодательства как системы, а их детальное (поэлементное) рассмотрение выявляют его специфику, проявляющуюся:

- а) в его публичности, государственно-властном характере и обеспечении мерами государственно-го принуждения;
- б) специфичности предмета правового регулирования, т.е. тех общественных отношений, которые непосредственно испытывают воздействие этого законодательства и складываются под их влиянием;
- в) комплексном характере способов и метода правового регулирования (так, специфика метода правового регулирования выражается в сочетании публично-правового и частноправового регулирования соответствующих отношений), а также в использовании отраслевых методов правового регулирования;
- г) особенности юридических фактов (их преимущественно негативный характер), с которыми связано возникновение, изменение и прекращение отношений в правоохранительной сфере, а также в процедуре реализации законодательства правоохранительными органами (например, административно-юрисдикционное производство и усмотрение);
- д) наличии определенного правового положения субъектов (правового статуса, состоящего из: целевого блока элементов, компетенции, организационного блока элементов и ответственности);
- е) своеобразии принципов деятельности правоохранительных органов;
- ж) его формировании и функционировании, предусматривающих использование всей системы права, включая и ее отраслевые виды.

В связи с вышесказанным полагаем возможным поставить вопрос о целесообразности выделения законодательства о правоохранительных органах в качестве новой отрасли белорусского законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Теория права. — М.: Изд-во БЕК, 1994. — 224 с.
2. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: Правовые проблемы. — М.: Наука, 1984. — 237 с.
3. Явич Л.С. Вопросы общей теории советского права. — М., 1960. — 252 с.
4. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. — М.: Юрид. лит., 1976. — 102 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права. — М.: Юрид. лит., 1981. Т. I. — 350 с.
6. Демин А.А. Административно-правовой метод: Соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. — 2005. — № 6. — С. 13 — 19.
7. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. — 2004. — № 4. — С. 40 — 48.
8. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. — М.: Наука, 1979. — 198 с.
9. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 90 — 99.
10. Довнар Н.Н. К вопросу о становлении отрасли информационного права // Государство. Демократия. Закон: Сб. науч. ст., посв. 80-летию проф. А.А. Головки / Редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. — Мн.: ГИУСТ БГУ, 2005. — С. 154 — 169.
11. Вишневский А.Ф. и др. Общая теория государства и права: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.А. Кучинского. — Мн.: Амалфея, 2002. — 235 с.
12. Керимов Д.А. Философские проблемы права. — М., 1972. — 382 с.
13. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). — М., 1973. — 247 с.
14. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — Киев, 1980. — 169 с.

15. Петелин А.И. Проблемы правовой ответственности в социалистическом обществе: Учеб. пособие. – Омск, 1976. – 220 с.
16. Marenin O. The goal of democracy in international police assistance programmes // *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. – 1998. – Vol. 21. – № 1. – P. 115 – 128.
17. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М., 1961. – 172 с.
18. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2-х т. Т. 1. – Свердловск, 1972. – 360 с.
19. Серебрякова И.М. Сущность правоохранительной деятельности и ее место в механизме современного белорусского государства // Теория и практика построения правовой системы Республики Беларусь: Материалы междунар. «круглого стола», Гродно, 15 – 16 апр. 2005 г. / Отв. ред. О.Н. Толочко. – Гродно: ГрГУ, 2005. – С. 222 – 232.
20. Правоохранительные органы в СССР / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 288 с.
21. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 1999. – 414 с.
22. Серебрякова И.М. Правоохранительная функция белорусского государства и ее правовое оформление // *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. – 2006. – № 1 (11). – С. 66 – 70.
23. О милиции: Закон Респ. Беларусь, 26 февраля 1991 г., № 637-ХП; В ред. Закона Респ. Беларусь от 19.05.2000 № 391-3 // *Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]* / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2006.
24. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 29.01.1993 № 2139-ХП; В ред. Закона Респ. Беларусь от 20.06.1996 № 491- ХП (с изм., внесенными Постановлением Верховного Совета от 29.01.1993 № 2140-ХП (ред. 06.10.1994), Указом Президента Республики Беларусь от 01.09.1995 № 349, Заключением Конституционного Суда от 26.12.1995 № 3-29/95) // *Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]* / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2006.
25. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 03.12.1997 № 102-3; В Ред. Закона Респ. Беларусь от 04.05.2005 № 16-3 // *Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]* / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2006.
26. Об органах финансовых расследований Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 14.06.2001 № 30-3; В ред. закона Респ. Беларусь от 24.09.2001 // *Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]* / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь.