

Степаненко Ю. В. / Stepanenko Yu. V.

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ¹**

LAW ENFORCEMENT ACTIVITY: THEORY ISSUES

*Степаненко Юрий
Викторович,*

*доктор юридических наук,
профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва,*

Stepanenko.50@mail.ru

Осуществляя обзор юридической литературы относительно правоохранительной деятельности, автор отмечает наличие определенных разногласий относительно целей, задач, предмета, объектов, субъектов, средств, методов и предусмотренных действующим законодательством форм правоохранительной деятельности. Высказывается мнение, что не следует ограничивать цель правоохранительной деятельности только задачами превенции. Отмечается полифункциональность правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, регулирование и охрана общественных отношений, охранительная функция права, охрана правопорядка, правоохранительные органы.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Stepanenko Yurii

Viktorovich,

*Doctor of law, Professor of the
Chair "Administrative and in-
formational law" of Financial
University under the Govern-
ment of the Russian Federation,
Professor, Honored Jurist of the
Russian Federation, Moscow,
Stepanenko.50@mail.ru*

The article carries out a review of the legal literature regarding law enforcement activity, the author notes that there are certain disagreements regarding the goals, objectives, scope, objects, subjects, means, methods and forms of law enforcement activity provided for by the current legislation. It is suggested that the goal of law enforcement activity should not be limited only to prevention tasks. The author notes a multifunctional nature of law enforcement activity of internal affairs bodies.

Keywords: law enforcement activity, regulation and protection of public relations, protective function of law, law enforcement, law enforcement authorities.

Проблема исследования понятия и содержания правоохранительной деятельности уходит своими корнями в те времена, когда возникла потребность в праве как регуляторе, когда, благодаря разделению труда, охрана сталкивающихся между собой интересов отдельных индивидов перешла в руки немногих, то есть государства, и тем самым исчез варварский способ осуществления права [35, 336-337]. Говоря о первобытнообщинном строе, Ф. Энгельс подчеркивал, что «в общине существуют с самого начала известные общие интересы, охрану которых приходится возлагать на отдельных лиц, хотя и под надзором всего общества», что «подобные должности встречаются в первобытных общинах во все времена» и что «они облечены, понятно, известными полномочиями и представляют собой зачатки государственной власти» [36, 183-184]. Отсюда проблема исследования правоохранительной деятельности восходит к проблемам функций права, функций государства и его органов, а также форм их осуществления, правоохранительной системы, юридической деятельности, реализации права.

Если абстрагироваться от известных различий во взглядах на *функции права* в его узконормативном смысле (под функциями права принято понимать наиболее существенные направления и стороны его воздействия на общественные отношения [2, 12]), то этот вопрос в юридической литературе

представляется в принципе решенным. Право призвано регулировать и *охранять* общественные отношения (отдельными учеными наряду с регулятивной и охранительной функциями права выделяются экономическая, воспитательная, политическая функции [46, 60]). Наряду с законами, позитивно регулируемыми общественные отношения, существуют целые отрасли и подотрасли права и законодательства, правовые институты, которые имеют преимущественно охранительное назначение.

Охранительная функция права – это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных общественных отношений, их неприкосновенность [49, 277]. Содержание охранительной функции права включает: 1) установление санкций за посягательство на охраняемые общественные отношения; 2) установление запретов совершать действия, противоречащие интересам общества, государства и личности; 3) формулирование составов юридических фактов, с наступлением которых (если они являются следствием противоправных действий) закон связывает возникновение оснований для привлечения правонарушителей к юридической ответственности; 4) установление конкретной правовой связи между субъектами права, целью которой является реализация юридической ответственности (охранительное правоотношение) [47, 11].

Сказанное, однако, не означает полного единства точек зрения относительно охранительной функции права. Как полагает В. В. Борисов, здесь отсутствует надлежащая четкость в материале. «Что охраняется: общественные отношения, права и свободы гражданина, интересы субъектов права, политический и экономический строй, законы, государственная власть? Все это разнохарактерные явления. В исходных позициях требуется абсолютная точность» [9, 308-309]. Действительно, например, по мнению Н. А. Бобровой, право охраняет от нарушений вовсе не общественные отношения, а чьи-то интересы, реализующиеся в правоотношениях. Иными словами, право регулирует общественные отношения так, чтобы стимулировать возникновение и развитие одних, сдерживать динамику других, устранять причины возникновения третьих, вредных для государственного интереса отношений, а уж если таковые все-таки возникают, то разрешать конфликт интересов исключительно на правовой основе, на основе правового регулирования процесса применения государственного принуждения, вынесения государственно-негативной оценки как реакции на правонарушение [7, 144-145]. На наш взгляд, в архитектонике любых (или большинства) классификаций в общей

теории права общественные отношения являются всеохватывающей первоосновой, субстанцией, подобной движущейся, вечно развивающейся материи. Все остальное – надстройка, производно, вторично. Охранительная функция права состоит в пассивном воздействии на эти отношения. Последние уже возникли и развиваются по своим законам. На право возлагается роль охранителя сложившихся отношений от посягательств на их целостность и нерушимость [51, 15].

В том, что отдельные ученые приводят разные охраняемые правом объекты, строго говоря, нет противоречия. Однако подобный подход обедняет понимание охранительной функции права. Право на самом деле охраняет и права и свободы гражданина, и интересы субъектов права, политический и экономический строй, законы, государственную власть и др. Но, во-первых, все эти интересы, институты и ценности заключены и реализуются только в общественных отношениях. Во-вторых, путь перечисления правоохраняемых объектов – весьма неплодотворный путь, ибо этот перечень достаточно изменчив, динамичен, в определенном смысле неисчерпаем и на высшем уровне абстракции охватывается одним понятием – «общественные отношения». В-третьих, право само по себе беспристрастно. Оно лишь инструмент в руках государства. Право вообще – ничто без государственного принуждения, способного заставить соблюдать юридические нормы и воздерживаться от нарушения правопорядка. Государство имеет перед правом приоритет в том смысле, что именно оно устанавливает и поддерживает правопорядок, изменяет и отменяет законы, содействует или тормозит их реализацию. Но, с другой стороны, законы принимаются народными избранниками, а право в правовом государстве должно быть не только регулятором общественных отношений, но и средством подчинения государства праву, средством защиты прав и свобод личности. Главное в детерминации государства связано с правом. Состояние экономики вызывает к жизни право, а для того чтобы оно могло быть регулятором общественных отношений и требуется государство. Иными словами, государство также существует в связи и во имя права [44, 24, 27]. Кроме того, охранительную функцию права не следует понимать только как реакцию на правонарушение. Основное ее назначение состоит в предупреждении нарушений правовых норм. Поэтому еще раз подчеркнем: право охраняет общественные отношения и тем самым создает юридическую основу для правоохранительной деятельности [33, 27]. Суть этой основы состоит в том, что она носит строго нормативный, всеобщий и обязательный характер [59, 203].

Охранительную функцию права реализует *охранительная (правоохранительная)* деятельность государства. Если охранительная функция права связана с охраной существующих общественных отношений, то охранительная деятельность государства направлена на охрану самого права, без которой последнее не способно эффективно функционировать. Вопрос об отнесении к функциям государства охранительной (правоохранительной) функции также еще не получил в науке однозначного разрешения (под функциями государства понимаются направления (и стороны) его деятельности, в которых выражаются его сущность, служебная роль, задачи и цели, закономерности развития [4, 190-191]). Для одних ученых это очевидный, не вызывающий сомнений факт (Ю. Е. Аврутин, А. Г. Братко, Г. А. Туманов, И. Н. Зубов, И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов, Н. В. Черноголовкин). Другие исследователи охранительную функцию не выделяют в качестве самостоятельной функции государства, а «дробят» ее на самостоятельные функции или «распределяют» охранительные задачи между другими функциями. Так, И. К. Юсупова относит к внутренним функциям государства обеспечение защиты существующего государственного строя и охрану общественного порядка [68, 41]. В. С. Афанасьев, выделяя экономическую, политическую, социальную и идеологическую функции государства, предусматривает в трех первых охранительные задачи: охрану существующих форм собственности, обеспечение государственной и общественной безопасности, охрану прав и свобод населения или его части [57, 285]. Третья группа ученых, выделяя одну функцию охранительной направленности, избегает именовать ее охранительной, предпочитая обозначать в ней конкретные охраняемые объекты. Например, Л. А. Николаева называет в числе функций государства функцию охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка [40, 3]. М. И. Байтин, И. А. Кузнецов выделяют функцию охраны правопорядка, собственности, прав и свобод граждан [4, 199; 29], В. Б. Кожневский – функцию охраны собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, всего правопорядка [27, 8]. Н. Т. Шестаев именует охранительную функцию функцией охраны государства от внутренних дезорганизационных процессов [66, 18]. Следующая группа исследователей еще более конкретизирует в составе функции объекты правоохранительной деятельности государства. В итоге попытки найти более конкретные характеристики охранительной функции приводят к смешению функций государства с функциями или частными задачами его органов.

Доминирующей в литературе, и, на наш взгляд, правильной, представляется первая точка зрения, рассматривающая охранительную деятельность

государства как его единую и неделимую основную функцию. В теории государства и права давно обосновано положение о том, что наряду с другими функциями государство осуществляет и *охрану правопорядка* [11, 41; 48; 55, 26; 39, 31]. Этот термин, по нашему мнению, вполне употребим в качестве синонима понятия «правоохранительная функция государства». Правопорядок однороден применительно ко всем сферам социальной жизни, и государство одинаково защищает права и законные интересы всех субъектов, равно как и все объекты права, включая собственность, государственный строй и пр. Конечно, можно дать более развернутое наименование охранительной функции государства, перечисляя элементы ее содержания. Однако, как и при анализе функций права, оно не охватит многих важнейших сторон и объектов охранительной деятельности государства. Эту функцию можно обозначить кратко и не будет ошибкой называть ее функцией охраны правопорядка, включающей охрану собственности, охрану прав и свобод граждан и т. д. [61, 114]. Мы также солидаризируемся с позицией Т. Н. Радько. По его мнению, если понятию «правопорядок» придается широкое значение, то зачем указываются такие направления деятельности, как охрана собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, ибо в данном случае первое понятие охватывает остальные. Если же правопорядок трактуется в узком смысле, то почему не называются такие важные направления государственно-правовой охраны, как государственный и общественный строй, природные ресурсы, и окружающая природная среда, культурное и духовное наследие народа и т. д. [48, 8].

В юридической науке время от времени появляются призывы к обновлению и смене ведущих парадигм. Например, И. И. Сыдорук справедливо, на наш взгляд, полагает, что характерное для административного права сведение обеспечения правопорядка лишь к его охране в общественных местах путем узкоспециализированного надзора государственной администрации и милиции за поведением участников общественных отношений и применения административно-правовых мер принуждения заметно обедняет административно-правовую науку и сужает ее возможности в части выработки конструктивных рекомендаций по наведению правового порядка в стране, эффективному противодействию преступности и правонарушениям [56, 12]. С. М. Забеловым во избежание смешения понятий общественного порядка в широком и узком смыслах предложено ввести взамен первого понятие государственного порядка [18, 8].

Существует мнение, что охрану правопорядка ни в целом, ни тем более частично нельзя рассматривать в качестве самостоятельной функции

государства. В качестве аргумента приводится тот факт, что правопорядок, с одной стороны, есть результат законодательной формы деятельности государства, а с другой – важнейшее средство осуществления всех (хотя и в разной степени) функций государства [26, 45].

Сама по себе аргументация не вызывает возражений. В то же время она не может быть использована для отрицания правоохранительной функции государства. Среди ученых, критикующих изложенную точку зрения, представляется наиболее убедительной аргументация И. Н. Зубова. «Речь идет не о том, что создает правопорядок и каково его социальное назначение, а об охране уже существующего правопорядка. Совершенно очевидно, что когда мы говорим о том, откуда возникает правопорядок, и о том, для чего он существует, мы тем самым не выдвигаем аргументов ни за, ни против признания охраны этого правопорядка одним из важнейших направлений деятельности государства, то есть его функцией» [19, 43]. Правопорядок есть, по сути, условие существования самого социального института государства, поэтому он (правопорядок) является целью государства как такового, а потому и его деятельность по охране правопорядка должна рассматриваться не иначе, как государственная функция, атрибутивно присущая любому типу государства, действующему в любой исторической эпохе [19, 42].

Государство и его органы осуществляют свои функции в определенных формах. Большинство исследователей объединяет понимание последних как определенной деятельности (ее видов) государственного механизма. Формы реализации функций государства принято делить на правовые и неправовые (организационные, например). Под правовыми формами осуществления функций государства понимается однородная по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность органов государства по организации общественных отношений с помощью совершения правовых актов [52, 86]. Основные функции государства, в том числе правоохранительная, осуществляются в правовых формах (любая деятельность государства, связанная с осуществлением его основных функций, – назовем ли мы ее фактической или организационной – не свободна и не может быть свободной от правового регулирования. Однако государственные органы могут осуществлять свои функции как в правовых, так и в организационных формах. Правовые формы немислимы без чисто фактической, предметной организационной деятельности. Правовые формы всегда являются организационными, в то время как далеко не все организационные формы – правовыми [3, 46]).

В типологии юридической деятельности правоохранительная деятельность чаще всего выделяется либо как самостоятельная правовая форма реализации охранительной функции государства [52, 85-86; 41, 41-42; 61, 114; 4, 229; 12, 26; 29, 44; 27, 47], либо как составная часть, форма правоприменительной (правообеспечительной, правореализующей, правоисполнительной) деятельности [15, 36; 1, 58; 32, 17; 28, 26; 6, 58]. В ряде литературных источников правоохранительная деятельность одновременно именуется юрисдикционной, отождествляется с нею [25, 87; 67, 29-36; 38, 10-11]. Это представляется не вполне обоснованным, поскольку юрисдикция является лишь частью правоохранительной деятельности. Отождествление юрисдикции и правоохранительной деятельности ведет к смешению различных видов последней и не способствует четкому разграничению компетенции участвующих в ней органов [63, 16].

Термин «*правоохранительная деятельность*», появление которого в юридической литературе связывают с именем И. С. Самощенко [54], сегодня прочно вошел в тезаурус российского законодательства и юридической науки. В настоящее время в теории государства и права и отраслевых юридических науках можно отметить две равнодействующие тенденции. Первая из них связана с тем, что почти за 60 лет термин «правоохранительная деятельность» адаптирован разными отраслями отечественного права. Многие ученые и практические работники считают понятие правоохранительной деятельности глубоко исследованным и полагают возможным использовать его, не повторяя сказанного. Зачастую указанным понятием оперируют без какой-либо аргументации, в том числе в работах по теории и практике государственного управления, в которых этот термин является ключевым [31; 43]. Четкости использования исследуемого понятия не наблюдается и в официальных источниках, особенно в ведомственных нормативных правовых актах. Нередко используются неоднозначно, без указания на конкретное значение в том или ином контексте термины «охрана», «защита», «обеспечение» и др.

Вторая, противоположная, тенденция связана с расширением исследуемой проблематики и отражает возрастающий интерес к проблемам правоохранительной деятельности, активный поиск ее новых характеристик. Сегодня теория государства и права, отраслевые юридические науки обладают значительным объемом знаний об этом виде государственной практики, ее носителях, к числу которых относятся и органы внутренних дел. Вместе с тем результаты предпринятого нами анализа литературных источников приводят к выводу о том, что добытые наукой знания о правоохранительной

деятельности государства еще не удовлетворяют возросших потребностей правоохранительной практики. В этом мы разделяем мнение А. Г. Братко о том, что «вопросы правоохранительной деятельности практически еще не исследованы, и это отрицательно сказывается на решении отраслевых, конкретных проблем правовой охраны общественных отношений. Изучение данной проблемы имеет прямое отношение к усилению охраны прав и законных интересов граждан, к укреплению законности и правопорядка» [11, 29].

Одним словом, эту проблему еще рано «списывать в архив». Это касается и терминологии, являющейся основой любой профессиональной информации [23, 3]. Только определенность смыслового значения употребляемых терминов позволяет избежать неясности доказываемого тезиса и его подмены в ходе дискуссии [5, 257]. Основные источники разногласий в подходах к понятию правоохранительной деятельности кроются, на наш взгляд, во-первых, в различном понимании ее содержания. Попытки дать определение понятия правоохранительной деятельности путем перечисления ее структурных элементов не получают общего признания и приводят к оживленным дискуссиям. Во-вторых, научные споры вызываются различным толкованием одних и тех же терминов. В-третьих, не добавляют ясности исследования, в которых понятие правоохранительной деятельности рассматривается без указания на его значение и смысл (широкий, узкий или иной). В-четвертых, существуют определенные разногласия относительно целей, задач, предмета, объектов, субъектов, средств, методов и предусмотренных действующим законодательством форм правоохранительной деятельности.

Разумеется, в рамках настоящей статьи невозможно «договориться» с оппонентами относительно однозначного понимания правоохранительной деятельности, соответствующих дефиниций и их места в понятийном аппарате теории права и практике государственного управления. Попытаемся разобратся лишь в принципиально важных вопросах. Не имея возможности глубоко вдаваться в полемику, отдельные выводы мы вынуждены фиксировать как бы в снятом виде, в «сухом» остатке, отражающем позицию автора.

Правоохранительную деятельность целесообразно рассматривать как: 1) специфический вид социальной деятельности; 2) особый государственно-правовой тип социального управления. Такой подход позволяет проанализировать правоохранительную деятельность в широком и узком смысле, исследовать ее главные структурные элементы и на этой основе выяснить значение каждого из них в правоохранительной деятельности.

Называя правоохранительную деятельность «методом обеспечения незыблемости режима законности», «способом (формой) осуществления функций государства», «специфической формой активности специальных субъектов», «особой формой государственно-властной деятельности», «специфическим видом профессиональной деятельности», «исключительно значимой функцией общества», «совокупностью взаимосвязанных между собой мер», исследователи тем самым подчеркивают ее социальный, предметный, активный, оперативный, властный, творческий, подзаконный, комплексный, специфический, профессиональный, полисубъектный, строго регламентированный правом характер. Анализ литературных источников позволяет нам сделать вывод о том, что понятия «правоохранительная форма осуществления функций государства», «правоохранительная деятельность», «правоохранительная деятельность», «правоохрана», «охрана правопорядка», «охрана права от нарушений» в функциональном (а не объектном) смысле тождественны (следует отметить, что ряд авторов, говоря о правоохране, имеет в виду охранительную функцию права, а не деятельность государства по охране правовых норм от нарушений). Они означают не что иное, как *деятельность по охране правовых норм от нарушений*. Пожалуй, этим выводом совпадение взглядов в исследуемой проблематике и ограничивается, хотя и здесь встречаются иные точки зрения [29, 47].

По нашему мнению, в качестве *непосредственного объекта* правоохранительной деятельности выступают правовые нормы, в качестве *опосредствованного объекта* – общественные отношения (экономические, политические, идеологические и др.), в которых реализуются субъективные права и свободы человека и гражданина, исполняются юридические обязанности. В конечном счете, объектом правоохранительной деятельности всегда является человек, его поведение в обществе. Охрана прав в объективном смысле не может быть самоцелью, ибо человеческая личность с ее интересами всегда выступает в виде своеобразного центра «притяжения» правовых установлений [13, 135]. По мнению В. П. Федорова, человек вообще является объектом правозащитной деятельности (правоохранительной деятельности в широком смысле), а гражданин государства, права и свободы которого определяются не природой и сущностью человека, а конкретным национальным законодательством – объектом правоохранительной деятельности (в узком смысле) [60, 16-18].

Целью (предназначением) правоохранительной деятельности многие авторы считают *контроль* (не в смысле функции, а в смысле предмета стремления) за соответствием деятельности субъектов права юридическим предписаниям,

ее правомерностью, а в случае обнаружения правонарушения – *принятие соответствующих мер*, чтобы восстановить нарушенный правопорядок, применить меры государственного принуждения к правонарушителям, обеспечить исполнение меры наказания [12, 31]. В ряде случаев эта цель дополняется указанием на *создание условий* для точного осуществления юридических установлений [63, 7]; условий, предупреждающих правонарушения [16, 30], способствующих беспрепятственной реализации гражданами прав и свобод [69, 23]; условий, при которых общественные и государственные ценности надежно гарантированы, практически реализуемы и являются реальным достоянием каждого человека [30, 130]. Отдельные авторы ограничивают цель правоохранительной деятельности устранением нарушений законности, применением правовых санкций к виновным лицам за нарушение требований права [27, 50]. У А. Х. Миндагулова цель и смысл правоохранительной деятельности заключаются в поиске, обнаружении и разработке мер по устранению (либо нейтрализации) факторов, порождающих преступность и другие правонарушения [37, 6]. На наш взгляд, указанная позиция представляется не вполне обоснованной. Во-первых, не следует ограничивать цель правоохранительной деятельности только задачами превенции. Во-вторых, в приведенном суждении речь идет не о правовых нормах, составляющих объект правоохранительной деятельности, а о факторах, порождающих правонарушения, которые могут быть и неправовыми. Эти факторы могут относиться к ближайшему к праву неправовому, материальному основанию. Мы не отрицаем необходимости познания природы общественных отношений в области обеспечения правопорядка, но не можем признать за ним исключительной роли в правоохранительной деятельности.

Основан на отживших традиционных теоретических представлениях вывод С. С. Самыкина о том, что цель правоохранительной деятельности – исключить возможные нарушения права [51, 30]. Поскольку цели определяют направления и наполняют содержанием любую практическую деятельность, наибольшую угрозу эффективности деятельности представляет подмена реальных целей фиктивными [17, 92, 96]. Раньше считалось, что уровень преступности, ее колебания во многом или даже главным образом зависят от того, насколько эффективно справляются со своими задачами органы уголовной юстиции. Борьба с преступностью рассматривалась как цель деятельности, осуществляемой правоохранительными органами. Это неизбежно сводило правоохранительную деятельность государственных органов к борьбе [11, 47].

На дефекты парадигмы «борьба с преступностью» уже давно обратили внимание ученые-юристы. Так, С. С. Босхолов пишет: «Призывы к войне с преступностью, усилению борьбы с нею, по сути дела, ставят перед органами уголовной юстиции, государством и обществом несодержательную цель. Они не только дезориентируют, но и дезорганизуют их деятельность по обеспечению безопасности и правопорядка, влекут, как правило, массовые нарушения законности, прав и свобод граждан. И чем скорее такого рода целевая установка будет признана негодной, тем скорее страна начнет продвигаться к правовому государству» [10, 39]. Л. О. Иванов и Г. М. Резник делают справедливый вывод о том, что от правоохранительных органов нельзя требовать искоренения и сокращения преступности. Их деятельность – это лишь один из факторов, нейтрализующих многие аспекты преступности и правонарушений вообще. Роль уголовной юстиции в жизни общества точнее всего соответствует термину «охрана» [21, 57]. Борьба с преступностью – задача всего общества, всех его институтов. Правоохранительная деятельность может как бы понизить порог преступности, в определенной мере сдерживая или даже уменьшая ее, но сама по себе ликвидировать это явление она не может. Тем более она не в состоянии ликвидировать огромный массив административных правонарушений. Правоохранительные органы должны быть направлены не на борьбу, а на охрану. Борьба – это метод охраны. Бороться нужно с конкретными правонарушениями, а не с преступностью вообще [11, 49, 206].

Охрана права от нарушений осуществляется *всеми органами государства*. Но не в одинаковом объеме. Если для одних органов эта функция является факультативной, вспомогательной, то в деятельности других, правоохранительных органов, она доминирует или является единственной. Конституция Российской Федерации (ст. ст. 2, 8, 10, 45, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72 и др.), определяет общие концептуальные подходы к правоохране, закрепляет базовые охраняемые ценности (права и свободы человека и гражданина, разделение власти на ветви, признание и защиту всех форм собственности и др.). В наиболее общем виде в ней обозначаются задачи и субъекты правоохранительной деятельности. В соответствии с п. «е» ст. 114 на Правительство Российской Федерации возлагается обязанность осуществления мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Важная роль в осуществлении этих мер отводится, прежде всего, органам внутренних дел (конкретные задачи органов внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности содержатся в федеральных законах, указах Президента Российской

Федерации и иных нормативных правовых актах). Многие авторы считают функцию правоохраны в деятельности органов внутренних дел определяющей, основной, ведущей, доминирующей [64, 8; 24]. Указанные органы осуществляют правоохрану на профессиональной основе, как бы по «договору» с государством и обществом. В литературе подчеркивается двойственный характер их деятельности по обеспечению правопорядка: управленческий и правоохранительный [32, 13; 6, 58]. С одной стороны, органы внутренних дел входят в систему органов государственного управления и как обладатели властных полномочий и организующих начал осуществляют управленческое воздействие на общественные отношения в сфере внутренних дел государства, а также управляют собственными силами и средствами. С другой стороны, органы внутренних дел являются активным звеном правоохранительной системы, правоохранительных органов, и осуществляют в этом качестве охрану правовых норм от нарушений. Некоторые авторы даже считают систему МВД России центральным звеном государственной системы обеспечения правопорядка [20, 3], утверждают, что такого разнообразия задач и функций нет ни у одного из правоохранительных органов [11, 92].

В правовой науке получил широкое распространение подход, в соответствии с которым *содержание* правоохранительной деятельности раскрывается в широком и узком смысле. По мнению А. Г. Братко, содержание правоохранительной деятельности в широком смысле составляет охрана норм права от нарушений. В этом смысле каждый орган государства так или иначе занимается правоохранительной деятельностью в пределах своей компетенции. Речь идет об охране юридических норм в самой управленческой системе. Такая правоохранительная деятельность имеет как бы внутренний характер [11, 31-32]. Кроме того, правоохранительная деятельность выходит за рамки реализации права, так как она охватывает и создание юридических (охранительных) норм, направленных на охрану общественных отношений [11, 29]. Правоохранительная деятельность в узком смысле слова есть ни что иное, как специализированная деятельность по правовой охране общественных отношений. Занимаются этой деятельностью специально созданные для этого правоохранительные органы государства. Таким образом, как полагает А. Г. Братко, речь может идти об общей и специализированной правоохранительной деятельности, которые неразрывно взаимосвязаны [11, 32].

И. А. Ребане понимает под правоохраной в широком смысле различные гарантии законности: организационные, воспитательные и прочие мероприятия, надзор, контроль и т. д. Под правоохраной в более узком смысле

- предупреждение и пресечение посягательств на правопорядок, а также непосредственную борьбу с уже совершенными правонарушениями [50, 13-14].

Т. М. Шамба представляет правоохранительную деятельность в широком смысле как разветвленную функциональную систему социально-правовых средств, обеспечивающих охрану правопорядка; в узком смысле – как непосредственную охрану установленного законом порядка общественных отношений, то есть борьбу с правонарушениями путем привлечения виновных к ответственности, рассмотрения уголовных и гражданских дел, применения санкций [62, 124-126]. Он же предлагает рассматривать правоохранительную деятельность в широком смысле как состоящую из право-воспитательной, профилактической и правоохранительной (в собственном, узком смысле) деятельности [62, 124-125]. Данное положение Т. М. Шамба выдвинул относительно правоохранительной деятельности, осуществляемой всеми органами государства и общественными организациями. Здесь мы разделяем мнение Н. Т. Шестаева, считающего, что такое разграничение правоохранительной деятельности на виды вполне можно экстраполировать на правоохранительную деятельность органов внутренних дел. Ведь задачи последних не ограничиваются непосредственной борьбой с правонарушениями путем их выявления, пресечения и привлечения виновных к ответственности [66, 118].

С. С. Самыкин считает, что правоохранительная деятельность в широком смысле охватывает законодательную деятельность государства. По его мнению, законодательный процесс и сами законы направляются на охрану права всеми средствами государства. Более узкий смысл правоохрана получает в том случае, когда ее связывают с деятельностью государства по обеспечению справедливости и порядка, возведенных в закон. Сюда войдет вся подзаконная деятельность государственных органов. Еще более узкий смысл правоохрана приобретает в том случае, если ее понимать как деятельность специальных (правоохранительных) органов государства [51, 28-29].

С точки зрения С. М. Кузнецова, правоохранительная деятельность в самом широком смысле слова – это такая специфичная деятельность, которая свойственна демократическому и правовому государству и его органам (законодательным, исполнительным, судебным), состоящая в защите и охране прав и свобод человека и гражданина, а также законных прав и интересов юридических лиц. Правоохранительная деятельность в широком смысле – это целенаправленная деятельность, которая имеет своей целью, задачей и функцией создание условий, при которых общественные и государственные

ценности надежно гарантированы, практически реализуемы и являются реальным достоянием каждого человека [30, 21, 130].

Как видим, между приведенными точками зрения нет непроходимой грани. Но они не разрешают всех спорных вопросов в подходах к пониманию содержания правоохранительной деятельности. В одних из них смысл правоохранительной деятельности представляется слишком интегрированным и заключенным в более общие понятия, в других наоборот предусматривается его четырехчленная градация (более узкий, узкий, широкий, самый широкий). Поэтому далее целесообразно сосредоточиться на содержании правоохранительной деятельности в узком смысле, специализированной правоохранительной деятельности (на примере органов внутренних дел), заключающейся в предупреждении и пресечении посягательств на правопорядок, а также непосредственной борьбе с уже совершенными правонарушениями (сказанное, однако, не означает, что вопросы правоохранительной деятельности во внутриотраслевом управлении не имеют значения. Просто в данном случае они носят второстепенный характер). При этом основное внимание будет уделено функциональной характеристике правоохранительной деятельности, поскольку ее объектное содержание и конкретные задачи правоохранительных органов закреплены в соответствующих нормативных правовых актах.

И. С. Самощенко, один из пионеров исследуемой проблематики, включает в содержание правоохранительной деятельности: а) наблюдение за исполнением требований права; б) исследование обстоятельств деяний, в которых имеются признаки неправомерности; в) разрешение по существу дел о нарушениях законности, реализацию принятых решений и принятие специальных мер по предупреждению нарушений в будущем [53, 94-94]. Нередко компоненты содержания правоохранительной деятельности именуется в юридической литературе ее видами, разновидностями, организационно-правовыми формами, подсистемами или направлениями. С некоторыми уточнениями, в целом не колеблющими фундамент предложенной И. С. Самощенко концепции, повторяют указанные положения Л. С. Явич [69, 30], В. М. Горшенев [15, 182], М. И. Байтин [4, 230], Н. Н. Вопленко [13, 144], И. Л. Петрухин [42, 36] и другие учёные. Примечательно, что указанная концепция сохраняет свою актуальность и сегодня, обогащаясь конструктивными дополнениями и уточнениями современных ученых-юристов. Так, раскрывая содержание правоохранительной деятельности, некоторые авторы выделяют в ней главное, центральное звено. По мнению А. П. Шергина, правоохранительная

деятельность выполняет в системе правового регулирования корректирующую функцию, а ее центральным звеном является юрисдикция, существо которой составляют рассмотрение дела о правонарушении, о правовом споре и принятие решения по нему. Другие виды правоохранительной деятельности в основном «обслуживают» юрисдикцию [63, 9-16]. В целом поддерживая указанную точку зрения, отметим, что применительно к деятельности органов внутренних дел таким центральным звеном целесообразно все же считать активное наблюдение за соответствием правовым нормам реального поведения участников охраняемых общественных отношений с последующей коррекцией там, где это необходимо. Наблюдение охватывает все формы контроля за соблюдением нормативных правовых актов, в том числе надзор, инспектирование, ревизии, проверки, контроль в собственном смысле этого слова и т. д. Оно присуще как внешненаправленной, так и внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел. Наблюдение за исполнением требований права участниками общественных отношений понуждает воздерживаться от нарушений законности. В этом состоит его социальная функция и содержится его значительный предупредительный потенциал. В пользу приведенного суждения высказывается целый ряд авторов. Например, С. М. Кузнецов пишет, что «главное в правоохранительной деятельности – не фиксация правонарушений и взысканий за них, а активное профилактическое, предупредительное влияние, недопущение правонарушений» [30, 130-131]. К аналогичному выводу приходит Е. В. Болотина, считающая основным направлением деятельности органов внутренних дел осуществление общей и частной превенции [8, 18]. Ведь чем эффективнее органы внутренних дел будут осуществлять контрольно-надзорные функции, тем меньше будет объем юрисдикции. Репрессивный, карательный компонент в содержании правоохранительной деятельности государства, объявившего себя правовым, должен, на наш взгляд, уменьшаться. Весьма симптоматично, что среди исследователей, занимающихся данной проблематикой, становится все меньше ученых, рассматривающих принуждение к исполнению законов лишь только как наказание за неисполнение нормативных предписаний. Как пишет А. П. Шергин, «правовое государство немыслимо без гуманной административной политики. Переход от запретительно-репрессивного характера административной политики к демократическим отношениям с населением предполагают ревизию и сокращение количества административно-правовых запретов, ограничивающих реализацию законных прав человека» [65, 58]. Прав и И. И. Сыдорук, говоря, что при сохранении естественной для административного

права императивности норм, сам по себе «запретительно-наказательный» элемент отрасли теряет свое значение, возрастает роль компетенционных и диспозитивных норм и как следствие этого – роль государственного регулирования, легализации, контроля и надзора [56, 29]. Нельзя также не согласиться с мнением С. В. Калашникова о том, что «серьезную опасность формированию правового государства и гражданского общества представляет практическое отсутствие в настоящее время действенного надзора за законностью, соблюдением прав и свобод личности в различных сферах общественной жизни» [22, 23-24]. С другой стороны, систематическое ведение наблюдения, представляя собой активную деятельность, наряду с превентивной функцией обеспечивает максимально возможное выявление правонарушений и неотвратимость наказания за них.

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел полифункциональна и складывается из следующих видов: 1) оперативно-розыскной деятельности; 2) уголовно-процессуальной деятельности (предварительное следствие и дознание); 3) административной деятельности (в своей деятельности органы внутренних дел касаются и других институтов права (гражданского, трудового и др.), но в силу незначительного объема этих контактов нет необходимости придавать им значение самостоятельных направлений). Каждый из указанных видов правоохранительной деятельности имеет свои функции, специфику, определяемую видовым назначением; нормативную регламентацию и систему подразделений в составе органов внутренних дел. К ведению органов внутренних дел законодатель относит значительную часть дел о преступлениях. Выявление, предупреждение, раскрытие и расследование последних осуществляется в форме оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности. Но правоохранительная деятельность органов внутренних дел отнюдь не исчерпывается их участием в борьбе с преступлениями. Особого внимания заслуживает борьба с административными правонарушениями, количество которых во много раз превосходит количество преступных деяний.

Основной сферой деятельности органов внутренних дел являются публичные отношения. Именно это обстоятельство обуславливает особую роль административного права в функционировании органов внутренних дел [64, 8]. По меткому выражению Ю. А. Тихомирова, административное право является главной опорой всей семьи публичного права и в качестве базовых первичных регуляторов взаимодействует почти со всеми отраслями права. Институты и нормы административного права, существующие сами по себе,

как бы десантируют в другие отрасли, причем в более полном объеме в иные отрасли публичного права или смешанные отрасли законодательства [58, 7]. В чем же конкретно проявляется роль административного права в деятельности органов внутренних дел?

1. Органы внутренних дел являются составной частью исполнительной власти, регулятором которой служат административно-правовые нормы. Правовой статус и компетенция органов внутренних дел, в том числе во внешненаправленной деятельности и деятельности по руководству подчиненными подразделениями, определяются нормами административного права, содержащимися в федеральных законах, президентских, правительственных и ведомственных нормативных правовых актах, положениях (уставах), административных и служебных регламентах.

2. Административно-правовыми нормами регулируются отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и в организации самой правоохраны, определяются основные формы правовой деятельности органов внутренних дел (контроль, надзор, административная юрисдикция и т. д.).

3. Указанные нормы формулируют составы административных правонарушений и устанавливают ответственность за их совершение, определяют полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об административных правонарушениях, порядок производства и исполнения постановлений по этим делам [34, 14; 33, 26-27].

4. Административно-правовая деятельность – одно из наиболее объемных, многогранных, полисубъектных направлений работы органов внутренних дел. Последние обладают значительным арсеналом административно-правовых средств охраны общественного порядка и общественной безопасности, воздействие которых адресовано практически всему населению. Усиливая в этом смысле роль административного права, И. И. Сыдорук пишет, что оно располагает мощным арсеналом охранительных методов не только для охраны порядка на улицах, стадионах и т. д., но и для обеспечения правового порядка реализации общественных отношений, например в экономической сфере, прямо или косвенно участвуя в реализации охранительных механизмов бюджетного, налогового, таможенного, гражданского законодательства [56, 23-24].

5. Нормы административного права не только регулируют деятельность органов внутренних дел в сфере публичных отношений. В процессе их реализации они проходят свою социальную апробацию, проверку на

эффективность. Затем с учетом административной практики органов внутренних дел совершенствуется сам механизм административно-правового регулирования, то есть налицо обратная связь норм и правоприменительной практики [64, 8].

6. С помощью норм административного права устанавливаются административно-правовые режимы (лицензионно-разрешительной, паспортно-визовой систем и т. д.), в поддержании которых важная роль принадлежит органам внутренних дел.

Список литературы:

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972.
2. Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3.
3. Байтин М. И. О формах осуществления функций социалистического государства / Ученые записки. Саратовский юрид. ин-т. Вып. 18. – Саратов: 1969.
4. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та. 1979.
5. Белкин Р. С. Курс криминалистики. В 3-х т. Т. 2: Частные криминалистические теории. – М.: Юристъ. 1997.
6. Берекашвили Л. Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов: Учебное пособие. – М.: Московская академия МВД России, Щит-М. 2000.
7. Боброва Н. А. Охранительный механизм права и теория конституции / Охранительный механизм в правовой системе социализма: Межвуз. сб. науч. трудов. – Красноярск: изд-во Красноярского ун-та. 1989.
8. Болотина Е. В. Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб: СПб. ун-т. 2000.
9. Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. – Саратов: изд-во Саратовского ун-та. 1977.
10. Босхолов С. С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. – М.: ЮрИнфор. 1999.
11. Братко А. Г. Правоохранительная система (Вопросы теории). – М.: Юрид. лит. 1991.

12. Бухтерева М. А. Понятие и классификация функций государства и форм их реализации: Лекция. – М.: Академия управления МВД России. 2002.
13. Вопленко Н. Н. О понятии и содержании правоохранительной деятельности / Труды ВСП МВД СССР. Вып. 18. – Волгоград. 1978.
14. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.
15. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. – М., 1963.
16. Гранат Н. Л., Колесникова О. М., Тимофеев М. С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР. 1991.
17. Дырда С. Г. Проблемы целей в правоохранительной деятельности органов внутренних дел / Совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел. – Минск: Академия МВД. 1997.
18. Забелов С. М. Административно-правовое обеспечение общественного порядка исполнительными комитетами районных, городских советов депутатов трудящихся (по материалам Белорусской ССР): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Минск: АН БССР. 1977.
19. Зубов И. Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: Дисс. ... докт. юрид. наук. – СПб: Санкт-Петербургский ун-т МВД России. 1999.
20. Зубов И. Н. Система МВД России: современные проблемы функционирования и развития: Монография. – СПб.: СПб. ун-т МВД России. 1998.
21. Иванов Л. О., Резник Г. М. Цели уголовной юстиции и преступность / XXVII съезд КПСС и укрепление законности и правопорядка. – М., 1987.
22. Калашников С. В. Право XXI века в условиях формирования в России правового государства и гражданского общества: проблемы реализации и перспективы развития / Право XXI века: взгляд в будущее. – М.: Академия управления МВД России. 2001.
23. Канделаки Т. Л. Семантика и мотивированность термина. – М., 1977.
24. Капитонов С. А. Ведущая функция органов внутренних дел и проблемы ее реализации / Научные исследования высшей школы. – Тюмень, Тюменский юрид. ин-т МВД России. 1997.

25. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та. 1989.
26. Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: изд-во Ленинградского ун-та. 1969.
27. Коженевский В. Б. Функции советского общенародного социалистического государства: Учебное пособие. – Иркутск. 1974.
28. Коренев А. П. Правовые формы деятельности органов государственного управления // Правоведение. 1974. № 6.
29. Кузнецов И. А. Правовые формы осуществления функции охраны правопорядка, собственности, прав и свобод граждан / Формирование правового государства и вопросы предварительного следствия. – Волгоград: ВСШ МВД РФ. 1992.
30. Кузнецов С. М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1997.
31. Кучинский В. А. Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел / Правовые средства обеспечения социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. – Минск: МВШ МВД СССР. 1989.
32. Лазарев В. В., Левченко И. П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР. 1989.
33. Лазарев В. В., Попов Л. Л. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка. – М.: Академия МВД СССР. 1985.
34. Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР. 1987.
35. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3.
36. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20.
37. Миндагулов А. Х. Отношения управления в сфере правоохранительной деятельности: Лекция. – М.: Академия МВД РФ. 1992.
38. Мицкевич А. В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления в СССР: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 1967.

39. Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории. – СПб.: СПбГУ. 1998.
40. Николаева Л. А. К новой концепции правоохранительной деятельности государства / МВД России – 200 лет: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Ч. 2. – СПб.: СПб. академия МВД России. 1998.
41. Основы теории государства и права / Под ред. Н. Г. Александрова. – М., 1963.
42. Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3.
43. Поярков С. Я. Системный подход в исследовании правоохранительной деятельности / Правовое государство и проблемы реформирования правоохранительных органов. Вып. 5. Ч. 1.– СПб.: СПб. юрид. ин-т МВД России. 1995.
44. Правовая реформа и совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР. 1990.
45. Правоприменение в советском государстве. – М.: Юрид. лит. 1985.
46. Радько Т. Н. Методологические вопросы познания функций права. – Волгоград. 1974.
47. Радько Т. Н. Основные функции социалистического права. – Волгоград. 1976.
48. Радько Т. Н. Понятие и структура функции охраны социалистического правопорядка / Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. Межвуз. сб. науч. трудов. – Киев: Высшая школа МВД СССР. 1986.
49. Радько Т. Н. Функции права / Общая теория права: Курс лекций. – Нижний Новгород. 1993.
50. Ребане И. А. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1968.
51. Самыкин С. С. Охранительная функция права в сфере экономики: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия МВД России. 1994.
52. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3.
53. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. – М.: Госюриздат. 1960.

54. Самощенко И. С. Правоохранительная деятельность Советского государства – важнейшее средство обеспечения социалистической законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955.
55. Социалистическое государство. Сущность, функции и формы. – М.: Мысль. 1976.
56. Сыдорук И. И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование): Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России. 2002.
57. Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М., 1997.
58. Тихомиров Ю. А. Административное право на рубеже столетий / Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. – М.: ИзисП при Правительстве РФ. 2002.
59. Федоров В. П. Право и правоохранительная деятельность / Использование зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Материалы межвуз. научно-практ. конф. Ч. 3. – СПб., 1995.
60. Федоров В. П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – СПб., Юрид. ин-т МВД России. 1996.
61. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит. 1970.
62. Шамба Т. М. Советская демократия и правопорядок. – М., 1985.
63. Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит. 1979.
64. Шергин А. П. Основные направления исследований проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел / Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сб. № 7. – М.: ВНИИ МВД России. 2000.
65. Шергин А. П. Права человека и административная политика / Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел: Материалы научно-практ. конф. – М.: Академия МВД РФ. 1994.
66. Шестаев Н. Т. Органы внутренних дел в механизме социалистического общенародного государства: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.:

Академия МВД СССР. 1988.

67. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления // Советское государство и право. 1978. № 7.

68. Юсупова И. К. Охранительная функция в системе Российского государства / Российская академия юридических наук. Научные труды. Т. 1. – М.: Юрист. 2001.

69. Явич Л. С. Социалистический правопорядок. – Л., 1972.

References:

1. Alekseev S. S. *Problems of the Theory of Law. Vol.1* [Problemy teorii prava. T.1]. Sverdlovsk: 1972.

2. Baitin M. I. About the Principles and Functions of Law: New Aspects [O printsipakh i funktsiyakh prava: novye momenty]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 2000, no. 3.

3. Baitin M. I. About the Forms of Implementation the Function of a Socialist State [O formakh osushchestvleniya funktsii sotsialisticheskogo gosudarstva]. *Uchenye zapiski – Scholarly Notes*, Saratov Legal Institute, issue 18, Saratov: 1969.

4. Baitin M. I. *Essence and Main Functions of a Socialist State* [Sushchnost' i osnovnye funktsii sotsialisticheskogo gosudarstva]. Saratov: publishing house of Saratov University, 1979.

5. Belkin R. S. *Course of Criminalistics. In 3 volumes. Vol. 2: Private Criminalistics Theories* [Kurs kriminalistiki. V 3-kh t. T. 2: Chastnye kriminalisticheskie teorii]. Moscow: Yurist', 1997.

6. Berekashvili L. Sh. *Ensuring Human Rights and the Rule of Law in Activity of Law Enforcement Authorities: Study Guide* [Obespechenie prav cheloveka i zakonnosti v deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov: Uchebnoe posobie]. Moscow: Moscow Academy of the RF MIA, Shchit-M, 2000.

7. Bobrova N. A. Protective Mechanism of Law and the Theory of the Constitution [Okhranitel'nyi mekhanizm prava i teoriya konstitutsii]. *Okhranitel'nyi mekhanizm v pravovoi sisteme sotsializma: Mezhvuz. sb. nauch. Trudov – Protective Mechanism in the Legal System of Socialism: Interuniversity Collection of scientific works*, Krasnoyarsk: publishing house of Krasnoyarsk University, 1989.

8. Bolotina E. V. *Law Enforcement Function of State Power (Theoretical and Legal Aspect)*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Pravookhranitel'naya

- funktsiya gosudarstvennoi vlasti (teoretiko-pravovoi aspekt): Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk]. St. Petersburg: St. Petersburg University, 2000.
9. Borisov V. V. *Legal Order of Developed Socialism. Theory Issues* [Pravovoi poryadok razvitogo sotsializma. Voprosy teorii]. Saratov: publishing house of Saratov University, 1977.
 10. Boskholov S. S. *Fundamentals of Criminal Policy: Constitutional, Criminological, Criminal-legal and Informational Aspects* [Osnovy ugolovnoi politiki: Konstitutsionnyi, kriminologicheskii, ugolovno-pravovoi i informatsionnyi aspekty]. Moscow: YurInfor, 1999.
 11. Bratko A. G. *Law Enforcement System (Theory Issues)* [Pravookhranitel'naya sistema (Voprosy teorii)]. Moscow: Yurid. lit., 1991.
 12. Bukhtereva M. A. *The Concept and Classification of State Functions and the Forms of their Realization: Lecture* [Ponyatie i klassifikatsiya funktsii gosudarstva i form ikh realizatsii: Lektsiya]. Moscow: The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, 2002.
 13. Voplenko N. N. About the Concept and Content of Law Enforcement Activity [O ponyatii i soderzhanii pravookhranitel'noi deyatelnosti]. *Trudy VSSh MVD SSSR – Works of Higher Investigations School of the USSR MIA*, issue 18, Volgograd: 1978.
 14. Gorshenev V. M. *Methods and Organizational Forms of Legal Regulation in a Socialist Society* [Sposoby i organizatsionnye formy pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom obshchestve]. Moscow: 1972.
 15. Gorshenev V. M. *Participation of Public Organizations in Legal Regulation* [Uchastie obshchestvennykh organizatsii v pravovom regulirovanii]. Moscow: 1963.
 16. Granat N. L., Kolesnikova O. M., Timofeev M. S. *Interpretation of Law Norms in Law-enforcement Activity of Internal Affairs Bodies: Study Guide* [Tolkovanie norm prava v pravoprimeritel'noi deyatelnosti organov vnutrennikh del: Uchebnoe posobie]. Moscow: Academy of the USSR MIA, 1991.
 17. Dyrda S. G. Problems of Goals in Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies [Problemy tselei v pravookhranitel'noi deyatelnosti organov vnutrennikh del]. *Sovershenstvovanie pravookhranitel'noi deyatelnosti organov vnutrennikh del – Improvement of Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies*, Minsk: MIA Academy, 1997.
 18. Zabelov S. M. *Administrative-legal Ensuring of Public Order by the Executive Committees of District and City Councils of Working People's Deputies (based*

on the materials of the Belorussian SSR): thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativno-pravovoe obespechenie obshchestvennogo poryadka ispolnitel'nymi komitetami raionnykh, gorodskikh sovetov deputatov trudyashchikhsya (po materialam Belorusskoi SSR): Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk]. Minsk: BSSR Academy of Science, 1977.

19. Zubov I. N. *State-legal and Organizational Problems in the Functioning and Development of the Russian Ministry of Internal Affairs*: thesis abstract of a Doctor of law [Gosudarstvenno-pravovye i organizatsionnye problemy funktsionirovaniya i razvitiya sistemy MVD Rossii: Diss. ... dokt. jurid. nauk]. St. Petersburg: St. Petersburg University of the RF MIA, 1999.

20. Zubov I. N. *The System of the RF MIA: Modern Problems of Functioning and Development: Monograph* [Sistema MVD Rossii: sovremennye problemy funktsionirovaniya i razvitiya: Monografiya]. St. Petersburg: St. Petersburg University of the RF MIA, 1998.

21. Ivanov L. O., Reznik G. M. *Criminality and the Aims of Criminal Justice* [Tseli ugolovnoi yustitsii i prestupnost']. XXVII s"ezd KPSS i ukreplenie zakonnosti i pravoporyadka – XXVII Congress of the CPSU and the Strengthening of Law and Order, Moscow: 1987.

22. Kalashnikov S. V. *Law of XXI Century in the Conditions of Formation a Russian Constitutional State and Civil Society: Implementation Challenges and Prospects for Development* [Pravo XXI veka v usloviyakh formirovaniya v Rossii pravovogo gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva: problemy realizatsii i perspektivy razvitiya]. *Pravo XXI veka: vzglyad v budushchee – Law of XXI Century: a Look into the Future*, Moscow: The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, 2001.

23. Kandelaki T. L. *Semantics and Motivation of Term*. [Semantika i motivirovannost' termina]. Moscow: 1977.

24. Kapitonov S. A. *Leading Function of Internal Affairs Bodies and Problems of its Exercising* [Vedushchaya funktsiya organov vnutrennikh del i problemy ee realizatsii]. *Nauchnye issledovaniya vysshei shkoly – Researches of Higher School*, Tyumen: Tyumen Legal Institute of the RF MIA, 1997.

25. Kartashov V. N. *Legal Activity: Concept, Structure, Value* [Yuridicheskaya deyatel'nost': ponyatie, struktura, tsennost']. Saratov: publishing house of Saratov University, 1989.

26. Kask L. I. *Functions and Structure of a State* [Funktsii i struktura gosudarstva]. Leningrad: publishing house of Leningrad University, 1969.

27. Kozhenevskii V. B. *Functions of the Soviet Nation-wide Socialist State: Study Guide* [Funktsii sovetskogo obshchenarodnogo sotsialisticheskogo gosudarstva: Uchebnoe posobie]. Irkutsk: 1974.

28. Korenev A. P. Legal forms of Activity of Public Administration Bodies [Pravovye formy deyatelnosti organov gosudarstvennogo upravleniya]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1974, no. 6.

29. Kuznetsov I. A. Legal Forms of Exercising the Functions of Protection of Law and Order, Citizens' Property, Rights and Freedoms [Pravovye formy osushchestvleniya funktsii okhrany pravoporyadka, sobstvennosti, prav i svobod grazhdan]. *Formirovanie pravovogo gosudarstva i voprosy predvaritel'nogo sledstviya – Formation of Constitutional State and the Issues of Preliminary Investigation*, Volgograd: Higher Investigations School of the RF MIA, 1992.

30. Kuznetsov S. M. *Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies (Administrative-legal Aspects)*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Pravookhranitel'naya deyatelnost' organov vnutrennikh del (administrativno-pravovye aspekty): Diss. ... kand. yurid nauk]. Moscow: 1997.

31. Kuchinskii V. A. Legal Means to Ensure Lawful Conduct of Citizens and their Application in Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies [Pravovye sredstva obespecheniya pravomernogo povedeniya grazhdan i ikh primenenie v pravookhranitel'noi deyatelnosti organov vnutrennikh del]. *Pravovye sredstva obespecheniya sotsialisticheskoi zakonnosti v deyatelnosti organov vnutrennikh del – Legal Means of Ensuring Socialist Legality in Activity of Internal Affairs Bodies*, Minsk: International University of the USSR MIA, 1989.

32. Lazarev V. V., Levchenko I. P. *Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies: Study Guide* [Pravoprimeritel'naya deyatelnost' organov vnutrennikh del: Uchebnoe posobie]. Moscow: USSR MIA Academy, 1989.

33. Lazarev V. V., Popov L. L. *Role of Law in Activity of Internal Affairs Bodies to Ensure Public Order* [Rol' prava v deyatelnosti organov vnutrennikh del po obespecheniyu obshchestvennogo poryadka]. Moscow: USSR MIA Academy, 1985.

34. Lazarev V. V., Popov L. L., Rozin L. M. *Legal Foundations of Ensuring Public Order: Study Guide* [Pravovye osnovy obespecheniya obshchestvennogo poryadka: Uchebnoe posobie]. Moscow: USSR MIA Academy, 1985.

35. Marks K., Engel's F. *Tractates*, Vol. 3.

36. Marks K., Engel's F. *Tractates*, Vol. 20.

37. Mindagulov A. Kh. *Management Relations in Law Enforcement Activity: Lecture* [Otnosheniya upravleniya v sfere pravookhranitel'noi deyatel'nosti: Lektsiya]. Moscow: RF MIA Academy, 1992.

38. Mitskevich A. V. *Legal Nature of Law-making Acts of the Supreme Bodies of State Power and Management in the USSR: thesis abstract of a Doctor of law* [Yuridicheskaya priroda aktov pravotvorchestva vysshikh organov gosudarstvennoi vlasti i upravleniya v SSSR: Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk]. Moscow: 1967.

39. Mushket I. I., Khokhlov E. B. *Police Law of Russia: Problems of Theory* [Politseiskoe pravo Rossii: problemy teorii]. St. Petersburg: St. Petersburg State University, 1998.

40. Nikolaeva L. A. *Towards a New Concept of State Law Enforcement Activity* [K novoi kontseptsii pravookhranitel'noi deyatel'nosti gosudarstva]. *MVD Rossii – 200 let: Materialy mezhdun. nauch.-prakt. konf. – Russian Ministry of Internal Affairs – 200 years: Proceedings of the International Scientific-practical. Conference, Part 2*, St. Petersburg: St. Petersburg Academy of the RF MIA, 1998.

41. *Fundamentals of the Theory of State and Law* [Osnovy teorii gosudarstva i prava]. Under edition of N. G. Aleksandrov, Moscow: 1963.

42. Petrukhin I. L. *Administration of Justice in the System of State Functions* [Pravosudie v sisteme gosudarstvennykh funktsii]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1983, no. 3.

43. Poyarkov S. Ya. *Systematic Approach to the Study of Law Enforcement Activity* [Sistemnyi podkhod v issledovanii pravookhranitel'noi deyatel'nosti]. *Pravovoe gosudarstvo i problemy reformirovaniya pravookhranitel'nykh organov – Constitutional State and Problems of Reforming Law Enforcement Bodies*, issue 5, part 1, St. Petersburg: St. Petersburg Legal Institute of the RF MIA, 1995.

44. *Legal Reform and Improvement of Law Enforcement Activity of Internal Affairs Bodies* [Pravovaya reforma i sovershenstvovanie pravookhranitel'noi deyatel'nosti organov vnutrennikh del]. Moscow: USSR MIA Academy, 1990.

45. *Law-enforcement in the Soviet State* [Pravoprimenenie v sovetskom gosudarstve]. Moscow: Yurid. lit., 1985.

46. Rad'ko T. N. *Methodological Issues of Cognition the Functions of Law* [Metodologicheskie voprosy poznaniya funktsii prava]. Volgograd: 1974.

47. Rad'ko T. N. *Basic Functions of Socialist Law* [Osnovnye funktsii sotsialisticheskogo prava]. Volgograd: 1976.

48. Rad'ko T. N. The Concept and Structure of the Function of Protection the Socialist Rule of Law [Ponyatie i struktura funktsii okhrany sotsialisticheskogo pravoporyadka]. *Problemy dal'neishego ukrepleniya sotsialisticheskoi zakonnosti v deyatel'nosti organov vnutrennikh del – Problems of Further Strengthening Socialist Legality in Internal Affairs Bodies Activity*. Interuniversity collection of scientific works, Kiev: Higher School of the USSR Ministry of Internal Affairs, 1986.

49. Rad'ko T. N. Functions of Law [Funktsii prava]. *Obshchaya teoriya prava: Kurs lektsii – General Theory of Law: Course of Lectures*, Nizhny Novgorod: 1993.

50. Rebane I. A. *Persuasion and Coercion in Combat against Encroachments on Soviet Law and Order*: thesis abstract of a Doctor of law [Ubezhdenie i prinu-zhdenie v dele bor'by s posyagatel'stvami na sovetskii pravoporyadok: Avtoref. diss. ... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 1968.

51. Samykin S. S. *Protective Function of Law in Economic Sphere*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Okhranitel'naya funktsiya prava v sfere ekonomiki: Diss. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: RF MIA Academy, 1994.

52. Samoshchenko I. S. About Legal Forms of Implementation the Functions of the Soviet State [O pravovykh formakh osushchestvleniya funktsii Sovetskogo gosudarstva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1956, no. 3.

53. Samoshchenko I. S. *Protection of Legality Regime by the Soviet State* [Okhrana rezhima zakonnosti Sovetskim gosudarstvom]. Moscow: Gosyurizdat, 1960.

54. Samoshchenko I. S. *Law Enforcement Activity of the Soviet State – the Most Important Means of Ensuring Socialist Legality*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Pravookhranitel'naya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva – vazhneishee sredstvo obespecheniya sotsialisticheskoi zakonnosti: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 1955.

55. *Socialist State. Essence, Functions and Forms* [Sotsialisticheskoe gosudarstvo. Sushchnost', funktsii i formy]. Moscow: Mysl', 1976.

56. Sydoruk I. I. *State-legal Mechanism to Ensure the Rule of Law in the Russian Federation (Theoretical administrative-legal research)*: thesis abstract of a Doctor of law [Gosudarstvenno-pravovoi mekhanizm obespecheniya pravoporyadka v Rossiiskoi Federatsii (teoreticheskoe administrativno-pravovoe issledovanie): Avtoref. diss. dokt. jurid. nauk]. Moscow: All-Russia Research Institute of the RF MIA, 2002.

57. *Theory of Law and State: Textbook* [Teoriya prava i gosudarstva: Uchebnik]. Under edition of V. V. Lazarev, Moscow: 1997.
58. Tikhomirov Yu. A. *Administrative Law at the Turn of the Centuries* [Administrativnoe pravo na rubezhe stoletii]. *Administrativnoe pravo: teoriya i praktika. Ukreplenie gosudarstva i dinamika sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: Materialy nauch. Konf – Administrative Law: Theory and Practice. Strengthening of the State and Dynamics of Socio-economic Development: Proceedings of scientific conference*, Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2002.
59. Fedorov V. P. *Law and Law Enforcement Activity* [Pravo i pravookhranitel'naya deyatel'nost']. *Ispol'zovanie zarubezhnogo opyta v deyatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii: Materialy mezhvuz. nauchno-prakt. konf – Using of Foreign Experience in the Activity of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation: Materials of interuniversity scientific and practical conference*, part 3, St. Petersburg: 1995.
60. Fedorov V. P. *Man and Law Enforcement Activity (Legal and Philosophical Aspect)*: thesis abstract of a Doctor of law [Chelovek i pravookhranitel'naya deyatel'nost' (filosofsko-pravovoi aspekt): Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nauk]. St. Petersburg: Legal Institute of the RF MIA, 1996.
61. Chernogolovkin N. V. *Theory of the Functions of a Socialist State* [Teoriya funktsii sotsialisticheskogo gosudarstva]. Moscow: Yurid. lit., 1970.
62. Shamba T. M. *Soviet Democracy and Law and Order* [Sovetskaya demokratiya i pravoporyadok]. Moscow: 1985.
63. Shergin A. P. *Administrative Jurisdiction* [Administrativnaya yurisdiksiya]. Moscow: Yurid. lit., 1979.
64. Shergin A. P. *Main Directions in Research the Challenges of Administrative-legal Activity of Internal Affairs Bodies* [Osnovnye napravleniya issledovaniy problem administrativno-pravovoi deyatel'nosti organov vnutrennikh del]. *Voprosy sovershenstvovaniya deyatel'nosti militsii obshchestvennoi bezopasnosti – Issues of Improving Militia Activity Concerning Public Safety*, digest No. 7, Moscow: All-Russia Research Institute of the RF MIA, 2000.
65. Shergin A. P. *Human Rights and Administrative Policy* [Prava cheloveka i administrativnaya politika]. *Problemy obespecheniya prav cheloveka v deyatel'nosti organov vnutrennikh del: Materialy nauchno-prakt. konf. – Issues of Insuring Human Rights in Activity of Internal Affairs Bodies: Proceedings of scientific-practical conference*, Moscow: RF MIA Academy, 1994.

66. Shestaev N. T. *Internal Affairs Bodies in the Mechanism of a Socialist Nation-wide State*: thesis of a candidate of legal sciences [Organy vnutrennikh del v mekhanizme sotsialisticheskogo obshchenarodnogo gosudarstva: Diss. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: USSR MIA Academy, 1988.
67. Yusupov V. A. Law-enforcement Activity of the Bodies of State Administration [Pravoprimeritel'naya deyatel'nost' organov gosudarstvennogo upravleniya]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1978, no. 7.
68. Yusupova I. K. Protective Function in the System of the Russian State [Okhranitel'naya funktsiya v sisteme Rossiiskogo gosudarstva]. *Rossiiskaya akademiya yuridicheskikh nauk. Nauchnye Trudy – Russian Academy of Legal Sciences. Scientific Works*, Vol. 1, Moscow: Yurist, 2001.
69. Yavich L. S. *Socialist Law and Order* [Sotsialisticheskii pravoporyadok]. Leningrad: 1972.