

Момбекова Д.М.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН УКУКТУН КОРГОО МИЛДЕТТЕРИНИН ИШКЕ АШЫРУУ МЕХАНИЗМИНИН СУБЪЕКТИВДҮҮ КУРАМЫ

Момбекова Д.М.

СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ОХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

D.M. Mombekova

THE SUBJECT COMPOSITION OF THE MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PROTECTIVE FUNCTION OF LAW IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.4/1

Бул макалада Кыргыз Республикасынын укуктун коргоо милдеттерин ишке ашыруу механизмнин субъективдүү курамы көрсөтүлгөн.

Негизги сөздөр: укуктун коргоо милдеттерин ишке ашыруу механизмнин субъективдүү курамы, укук коргоо органдары, укук коргоо иши.

В статье анализируются субъектный состав механизма реализации охранительной функции права в Кыргызской Республике

Ключевые слова: субъектный состав механизма реализации охранительной функции права, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность.

In the article the subject composition of the mechanism for the realization of the protective function of law in the Kyrgyz Republic

Key words: subject composition of the mechanism for the implementation of the protective function of law, law enforcement, law enforcement.

Процесс реализации в широком его толковании – это переход какого-либо явления в иное качественное состояние, а также использование свойств этого явления. Право, хотя и обладает определенной степенью саморегуляции, все же не может достичь такого обособления, чтобы регулировать все свои процессы самостоятельно. Поэтому наряду с собственным внутренним механизмом реализации, оно имеет еще и внешний, состоящий из субъектов права (граждан, должностных лиц, государственных органов и т.д.).

Рассмотрение субъектного состава механизма реализации охранительной функции права напрямую связано с вопросом правоохранительной деятельности. Вместе с тем, в юридической литературе нет однозначной позиции авторов по данному вопросу, но, исходя из имеющихся высказываний, можно выделить узкое и широкое понимание правоохранительной деятельности.

Определение перечня правоохранительных органов в публикациях у разных авторов оказалось делом сложным, ввиду отсутствия исчерпывающих сведений и должной структуризации учебного материала. Лишь Б.Т. Безлепкин в своем учебнике указал их исчерпывающий перечень: органы прокуратуры, органы федеральной службы безопасности, органы

внутренних дел, органы налоговой полиции, таможенные органы, органы пограничной службы (всего шесть видов)» [1, с.25]

Правоохранительную деятельность чаще всего связывают с деятельностью специализированных органов, единственным либо главным предназначением которых является именно правоохрана. Например, К.Ф. Гуценко определяет правоохранительную деятельность - как государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка». [2, с.10]

Такая позиция подвергнута справедливой критике со стороны В.Д. Ардашкина, который предлагает в понятие «правоохранительная деятельность» включить не только государственные «правоохранительные органы», но и все иные органы и организации, так или иначе задействованные в выполнении функции правоохраны, даже если это участие является не главной и непостоянной задачей данного элемента механизма государства либо института гражданского общества» [3, с. 11].

Интересную точку зрения высказывал В.П. Федоров, о том что «...в широком смысле правоохранительная (правозащитная) деятельность понимается как любая деятельность, направленная на обеспечение прав и свобод человека в объеме, сформулированном и закрепленном в международных актах... . В узком смысле правоохранительная деятельность понимается как деятельность государства в целом или как деятельность его специальных органов по обеспечению и охране тех конкретных прав и свобод граждан (субъектов права), которые оформлены и закреплены в действующем национальном законодательстве». [4, с.41]

Ю.А. Лукичев и С.И. Вахмистрова, в свою очередь, предлагают следующий вариант определения правоохранительных органов: «Это специально уполномоченные органы государства, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью. В расширительном толковании

в понятие правоохранительные органы включают так же ряд негосударственных институтов»[5, с. 13]

Таким образом, правоохранительная деятельность в широком ее понимании предполагает не только целенаправленные действия компетентных государственных органов по защите нарушенных прав, профилактике правонарушений, но и деятельность негосударственных организаций, а также и самих граждан с целью противодействия противоправным посягательствам и восстановлению нарушенного права.

Необходимо указать, что государство не является монополистом в правоохранительной сфере. Конечно, органы государства обладают здесь по сравнению с иными субъектами большими возможностями. Однако, любой субъект правового общения, в соответствии с принципом, определенным в ч. 2 ст. 40 Конституции КР, при нарушении своих прав и свобод (или возникновении реальной угрозы такого нарушения) может осуществить самозащиту, попытаться привлечь в пользу реализации своих интересов разнообразные средства правового регулирования как самостоятельно, так и с помощью иных (негосударственных) субъектов.

Необходимо указать, что перед правоохранительными органами стоят всегда четко определенные задачи. Эти задачи состоят либо в восстановлении нарушенного права, например, в области гражданских правоотношений, либо в наказании правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно, либо в восстановлении нарушенного права и наказании одновременно, когда имеется возможность восстановить нарушенное право, но правонарушитель заслуживает и наказания.

Следует согласиться с А.К. Кулбаевым, что деятельность правоохранительных органов КР характеризуется специфическими чертами, реализация которых призвана обеспечить полноту, всесторонность и объективность их выводов и решений».

К таким чертам, в частности, относятся:

- правоохранительная деятельность начинается только при наличии обращения граждан или существования иных поводов, указанных в законе;

- правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на основании закона и в соответствии с законом;

- правоохранительную деятельность могут осуществлять только лица, состоящие на службе в правоохранительных органах или имеющие специальное разрешение (лицензию);

- решения правоохранительных органов во всех случаях являются мерами юридического воздействия, основанными на законе. Законные и обоснованные решения подлежат исполнению любыми должностными лицами и гражданами;

- все решения правоохранительных органов, связанные с преступлениями и иными правонарушениями, которые существенно сказываются на правах и свободах граждан либо затрагивают

интересы государства, общественных и частных организаций, могут быть обжалованы в установленном законом порядке».[6, с.6]

Таким образом, правоохранительные органы – это специально уполномоченные органы государства, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью. А.К. Кулбаев в понятие «правоохранительные органы», в широком смысле, включает также ряд негосударственных институтов, таких как адвокатура, частная детективная деятельность, суды аксакалов и др. ».[6, с.57]

Вместе с тем, в литературе высказывалось мнение, что суд не следует включать в понятие «правоохранительные органы». Так, А.Н. Харитонов утверждает, что в теории и практике правового государства в корне противоречат агрегирование суда с иными государственными органами, не относящимися к судебной власти, в какую-либо систему, пусть даже правоохранительную, поскольку «как только появляется система, немедленно возникает желание управлять ею. Результат, исходя из прежнего опыта, известен: независимость суда тут же превращается в декларацию». [7, с. 47]

Правоохранительные органы объединяет цель (охрана прав и свобод, законных интересов личности) и участие в осуществлении правоохранительной функции. Вряд ли требует доказательств факт наличия у судов и того, и другого. Другое дело, неоспорим факт особого положения судов в правоохранительной системе, их первородства и главенства по отношению к иным правоохранительным органам. Судебная власть в правоохранительной системе, в числе прочего, выступает гарантом защиты от ошибок и произвола двух остальных ветвей, от принятия и исполнения нормативно-правовых актов, нарушающих права и свободы граждан, и от незаконных правоприменительных решений.

«К негосударственным органам, – отмечают авторы далее, – осуществляющим правоохранительную деятельность, относят адвокатуру, третейские суды, а так же частные детективные и охранные предприятия. Органы нотариата могут быть отнесены как к первой, так и ко второй группе в зависимости от характера осуществляемой ими практики: государственной или частной» ».[8, с. 10]

Помимо правоохранительных органов в «собственном» смысле слова субъектами, реализующими правоохранительную функцию, являются «органы и организации, занимающиеся в числе прочих правоохранительной деятельностью». Так, в трудовой сфере в качестве корпоративных органов, выполняющих правоохранительную функцию, следует назвать юридические службы. Они выполняют двойную роль - защищают права и интересы юридического лица во «внешних сношениях» с другими юридическими лицами, государством и т.п. С другой стороны, они участвуют в налаживании и

регуляции взаимоотношений между администрацией и работниками, охраняя законные интересы и той, и другой стороны. Специальные функции, близкие по своему содержанию правоохранительным, выполняют службы и комитеты по охране труда, комиссии по трудовым спорам, что определено ст. 21 Трудового кодекса КР.

В перечне субъектов правоохраны в трудовых правоотношениях нельзя не упомянуть и профсоюзы. Как определено в законе, профсоюз – это «...добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов». [9, электронный ресурс]

Согласно ст. 29 ТК КР «Профессиональные союзы имеют право на осуществление контроля за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Таким образом, уже в легальном определении профессиональных союзов заложена их правозащитная функция.

Следующее звено в цепи правоохранительных субъектов в трудовой сфере – это Государственная инспекция труда при Министерстве труда, занятости и миграции КР, определяемая в ст. 399 ТК КР как «единая централизованная система государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территории КР». Заявленные в ст. 401 ТК КР задачи данного органа прямо указывают на его правоохранительную направленность». [10, электронный ресурс]

Также, необходимо включить в число органов, не являющихся в собственном смысле правоохранительными, но выполняющих в числе прочих функций в большом объеме и правоохранительную, контрольно-ревизионные органы - КРУ Центрального банка КР, КРУ Министерства финансов КР и др., а в первую очередь - Счетную палату КР. В ст. 8 Закона КР «О Счетной палате КР» в полномочия этого органа включено «...контроль за законностью и своевременностью движения средств государственного бюджета и средств внебюджетных фондов в Центральном банке КР, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях КР». [11, электронный ресурс]

В число органов, имеющих среди своих функций и правоохранительную, входит также Центральная избирательная комиссия КР (далее - ЦИК) и подчиненные ей органы. Согласно Закону КР «О центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» ЦИК осуществляет контроль за соблюдением избирательного законодательства и избирательных прав граждан».

В данном перечне нельзя не назвать Уполномоченного по правам человека (Акыйкатчы), правоохранительная функция деятельности которого усматривается из самого наименования этого должностного лица».

Помимо этого, существует ряд органов государства, контрольные и надзорные функции которых распространяются на деятельность по реализации определенного рода технических, специальных правил, технологических процессов, соблюдению стандартов и т.п. Однако, поскольку эти правила и стандарты закреплены в нормативно-правовых актах, стало быть, в какой-то мере, такие ведомства занимаются и правоохраной.

Кроме вышеуказанных, считаем необходимым назвать еще один орган со специфичными функциями - Национальное центральное бюро Интерпола в Кыргызской Республике (НЦБ), которое стоит особняком и напрямую не вписывается ни в перечень «собственно» правоохранительных органов, ни тем более тех органов исполнительной власти, которые выполняют охранительную функцию. Вряд ли кто-то попытается оспорить выполнение этим органом правоохранительной функции. Значение осуществляемой им деятельности растет год от года в связи с приобретением преступностью транснационального характера, превращения ее, с одной стороны, в одну из глобальных проблем, с другой – в одну из основных угроз национальной безопасности Кыргызстана».

Д.Д. Стронский, высказал мнение о том, что НЦБ – специализированное подразделение, входящее в структуру национальных правоохранительных органов на правах организатора и координатора международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью и оказания правовой помощи, наделенное соответствующей правоприменительной компетенцией и одновременно с этим являющееся неотъемлемым элементом системы Интерпола». [12, с. 17]

Кроме всего прочего, необходимо обратить внимание, что есть государственные органы, для которых правоохрана является функцией не основной, но, тем не менее, имманентной, без которой невозможно выполнение основных функций. Есть общественные организации, элементы гражданского общества, выполняющие в сотрудничестве (иногда – в конструктивной оппозиции) с государством правоохранительную деятельность.

Таким образом, необходимая составляющая механизма реализации охранительной функции права предполагает, прежде всего, наличие субъектов, уполномоченных осуществлять правоохранительную деятельность. При рассмотрении данного аспекта, как в узком, так и в широком смысле, основное место, по-нашему мнению, должно отводиться государственным органам, специально создаваемым для осуществления данного рода деятельности, но вместе с тем, следует помнить, что

государство не является монополистом в правоохранительной сфере.

Проведенный анализ позволяет нам прийти к мнению, что широкая трактовка правоохранительной деятельности в большей степени отражает существующий порядок реализации охранительной функции права и ее предназначение.

Литература:

1. Безлепкин Б.Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 225.
2. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1996. С. 327.
3. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. М., 1988. № 1. С. 135.
4. Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996. С.225.
5. Лукичев Ю.А., Вахмистрова С.И. Правоохранительные органы Российской Федерации. Полный курс: Учебник, СПб. 2000 С. 246
6. Правоохранительные органы Кыргызской Республики: учебное пособие / Под ред. А.К. Кулбаева. Бишкек, 2001. С.70.
7. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 160.
8. Бобров В.К. Понятие правоохранительной деятельности и ее отличительные признаки // Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. В.К. Боброва. М.: МЮИ МВД России, 1999. С. 110
9. Закон КР от 16.10.98 г. № 130 «О профессиональных союзах» // в редакции Закона КР от 04.08.2004 г. № 105. Бишкек: ИПС «ТОКТОМ», 2011.
10. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года № 10 // В редакции Закона КР от 7 августа 2007 года № 136. Бишкек: ИПС «ТОКТОМ»
11. Закон КР от 13 августа 2004 года № 117 «О счетной палате Кыргызской Республики» // в редакции Закона КР от 18 февраля 2011 года № 2. Бишкек: ИПС «ТОКТОМ»
12. Стронский Д.Д. Организационно-правовое становление и развитие национального центрального бюро Интерпола в Российской Федерации (общетеоретические и историко-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 23.

Рецензент: к.ю.н., доцент Тургунбаев С.