



Публичное правонарушение как предмет правоохранительной деятельности

Юрий Борисович Чупилкин

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия,
chupilkin2011@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7728-5903>

Аннотация. В статье рассматривается содержание правоохранительной деятельности в сфере публично-правового регулирования. Обосновывается функциональная обусловленность правоохранительной деятельности публичными интересами. Содержание публичного интереса дополнено понятием «охраняемые законом ценности». Дано определение понятию «публичное правонарушение». Аргументируется вывод, что предметом правоохранительной деятельности является публичное правонарушение.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, публичное правонарушение, публичный интерес, сфера публичного права, юридическая ответственность

Для цитирования: Чупилкин Ю. Б. Публичное правонарушение как предмет правоохранительной деятельности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 2. С. 145–151. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-145-151>. EDN PAJMJN

Problems of Criminal and Procedural Law

Original article

Public offense as a subject of law enforcement activity

Yurii B. Chupilkin

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia,
chupilkin2011@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7728-5903>

Abstract. The article examines the content of law enforcement activities in the field of public legal regulation. The functional dependence of law enforcement activities on public interests is substantiated. The content of public interest is supplemented by the concept of “legally protected values”. A definition of the concept of “public offense” is given. The conclusion is argued that the subject of law enforcement activity is a public offense.

Keywords: law enforcement, public law, public interest, public offense, legal responsibility

For citation: Chupilkin Yu. B. Public offense as a subject of law enforcement activity. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(2):145–151. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-145-151>. EDN PAJMJN

Обоснование общности разных видов деятельности, включаемых в состав понятия «правоохранительная деятельность», связано с применением различных подходов к их классификации, чему посвящены многочисленные научные труды.

Однако накопленные знания еще не привели к общепризнанному результату. Не всегда в научных исследованиях соблюдаются правила и законы методологии научного познания, что приводит к недостоверности полученного научного знания. На это допускаемое

в исследованиях правоохранительной деятельности обстоятельство обращает внимание в юридической литературе. Наличие методологических ошибок, допускаемых в исследованиях правоохранительной деятельности, проявляется, в частности, в несоблюдении требования к избираемому критерию [1, с. 49].

Методы обоснования научного знания имеют определяющее значение в построении системы научных знаний. Исследование содержания понятия «правоохранительная деятельность», его структуры, соотношения составляющих его элементов, должно осуществляться в соответствии с теоретическими основами методологии познания, позволяющими обнаружить детерминированные зависимости между элементами понятия.

Традиционно выделяемые признаки правоохранительной деятельности позволяют достаточно условно объединять разные органы ее осуществляющие. Такими признаками содержания понятия «правоохранительная деятельность» в научных исследованиях приводятся следующие: принуждение к исполнению требований норм права [2, с. 89, 90], исследование обстоятельств деяний, в которых обнаруживаются признаки правонарушений [3, с. 73, 74]; расследование и разрешение в установленном порядке конкретных дел о нарушении правовых норм [4, с. 64–70]; охрана права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия [5, с. 3–5]; пресечение нарушений правопорядка, восстановлению правового порядка и применению мер юридической ответственности к нарушителям правопорядка [6, с. 66, 179.]; выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие, расследование правонарушений [1, с. 51] и др.

При всем многообразии определений правоохранительной деятельности все подходы к ее содержанию связаны с фактом противоправного деяния (правонарушения), дополняемого предупреждением правонарушений. Однако такая очевидная, по сути, констатация недостаточна для конкретизации содержания правоохранительной деятельности ввиду многообразия видов правонарушений и сфер правового регулирования, в которых они совершаются.

Главной характеристикой деятельности является ее предметность. Основное, что различает одну деятельность от другой, отмечает А. Н. Леонтьев, состоит в различии их предметов. Ведь именно предмет деятельности и придает ей определенную направленность» [7, с. 104]. Из приведенного тезиса известного ученого следует суждение: общность предмета деятельности объединяет виды направленной на него деятельности.

Правоохранительная деятельность, являясь реагированием на правонарушение, детерминирована правонарушением. Так, при совершении уголовно наказуемого правонарушения (преступления) прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель, случае обнаружения признаков преступления, принимают предусмотренные меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления (часть 2 ст. 21 УПК РФ).

Эта норма в юридической науке рассматривается как принцип публичности в уголовном процессе [8, с. 121–122]. Однако, публичность, как принцип уголовного процесса, в УПК РФ не закреплен.

Принцип публичности, как основа деятельности, характерен и для производства по делам об административных правонарушениях, но и в КоАП РФ он также отсутствует. Как справедливо отмечает М.Т. Аширбекова, «публичность равным образом характеризует сущность уголовного судопроизводства, как, к примеру, и сущность административного процесса» [9, с. 6].

Проявление публичности в уголовном процессе и производстве по делам об административном правонарушении А. С. Барабаш и Н. Н. Цуканов объясняют очевидной родственностью этих видов процессуальной деятельности [10, с. 248–249].

Публичный характер правоохранительной деятельности в сфере уголовного и административного судопроизводства обуславливает общность метода процессуально-правового регулирования этой деятельности.

Основу процессуального проявления принципа публичности составляет его материальный компонент, которым определяется публично-правовая природа правоохранительной деятельности. Содержание материального компонента публичности в праве определяется критерием «публичный интерес», определяемый как общесоциальный интерес [11, с. 76]; как общезначимые (публичные) интересы, интересы общества, государства в целом [12, с. 358]; как жизненно необходимое состояние больших социальных групп [13, с. 25]; как общественные интересы, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом [14, с. 92, 95, 99] и др. Основными формами публичного интереса при его классификации выделяют интересы общества, интересы государства, национальные интересы.

Обусловленность публичным интересом правоохранительной деятельности в уголовной и административной сферах отмечается в отраслевых научных исследованиях.

Так, Л. Н. Масленникова определяет публичный интерес в сфере уголовного судопроизводства его системообразующим элементом [15, с. 9]. Общественное осознание публичных интересов, отмечает А. С. Емельянов, выступило базовой предпосылкой зарождения административного права [16, с. 48]. Дополним этот тезис утверждением о том, что в настоящее время публичные интересы выступают базовой основой административного права.

Легальное определение понятия «публичный интерес» отсутствует в законодательстве. Верховный Суд РФ разъяснил, что под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды¹.

В этом определении указываются одна из основных форм публичного интереса, потребность в его защите, но отсутствует само содержание публичного интереса.

Полагаем, что определение конкретного содержания публичного интереса, ввиду оценочного характера этого понятия, вряд ли возможно. Следует также учитывать, что на формирование публичных интересов, интересов государства и общества в целом оказывают влияние многочисленные факторы, в том числе и связанные с развитием общественных отношений.

На современном этапе общий подход к содержанию публичного интереса получает развитие в отраслевом правовом регулировании. Так, Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» введено понятие «охраняемые законом ценности». К ним отнесены: жизнь, здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, иные охраняемые законом ценности (ст. 5 Закона).

Тем самым законодательно признана необходимость системной защиты охраняемых законом ценностей. Их защищенность признана целью и конечным общественно значимым результатом госконтроля [17, с. 7]. Разделяя такую оценку законодательной новации, полагаем, что охраняемые законом ценности, конкретизируя содержание публичного интереса, составляют назначение не только органов государственного надзора и муниципального контроля, но и всех специальных правоохранительных органов.

Необходимость в защите публичного интереса и охраняемых законом ценностей возникает, как отмечалось, в случае правонарушения. В широком смысле правонарушение – это антиобщественное деяние, причиняющее вред и караемое по закону. Оно объединяет гражданские, административные, дисциплинарные и, наиболее опасный вид, уголовные правонарушения [18].

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (Пункт 75) [//https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181602](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181602)

Главным критерием видовой идентификации правонарушений является общественная опасность. В юридической науке этот признак рассматривается и как универсальный, присущий всем правонарушениям, и как присущий только преступлениям.

Законодатель, как известно, закрепляет признак общественной опасности только в легальной дефиниции преступления (ст. 14 УК РФ), тогда как в легальном определении административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП РФ) он отсутствует. Это порождает различающиеся суждения исследователей об общественной опасности непроступных правонарушений.

Определенность в этом вопросе имеет особое научно-теоретическое значение для формирования теоретических основ предмета правоохранительной деятельности. Многочисленные научные исследования, посвященные соотношению уголовных и административных правонарушений, направлены преимущественно на выявление различий между ними по степени их вредности и опасности для общественных отношений.

Разграничение в праве правонарушений по степени их общественной опасности на преступления (уголовно наказуемые противоправные деяния) и проступки (административные, гражданско-правовые, дисциплинарные, материальные) обусловило различные подходы исследователей к предмету правоохранительной деятельности.

Так, по мнению Н. В. Витрука, отождествление правоохранительной деятельности с деятельностью по выявлению преступлений и лиц, их совершивших, по охране порядка в общественных местах и т.п. является упрощенным пониманием ее сущности [19, с. 111].

Полагаем, что дело не в упрощенном подходе к пониманию правоохранительной деятельности, а в критериальности избранного подхода. Рассмотрение назначением правоохранительной деятельности охрану права охватывает, тем самым, все виды правонарушений, т.е. уголовные, административные и гражданско-правовые.

Современное признание отечественной юриспруденцией дуализма права основанного на разграничение права на публичное и частное, которые представляют «качественно разные области правового регулирования, и что развитое право только и может существовать и развиваться при наличии двух соответствующих сфер – публичного и частного права» [20, с. 162–164], следует учитывать при исследовании правоохранительной деятельности.

Регулирование публичным правом общественных отношений связанных с обеспечением общего (публичного) интереса, отличающее его от права частного, регулирующего область «частных дел (организацию гражданского оборота, отношения, связанные с осуществлением права частной собственности др.), обуславливает необходимость особой охраны публичного права.

Ответственность за совершение уголовных и административных правонарушений, справедливо отмечает О. Г. Пивоварова, носит общеохранительный характер [21, с. 63].

Совершаемость правонарушений в сфере публично-правового регулирования – публичных правонарушений, требует от государства эффективной защиты личности, общества и государства от этих посягательств.

Вопрос о характере опасности видов публично-правовых правонарушений – уголовных и административных, является предметом многочисленных научных дискуссий. Речь идет об определении критериев, позволяющих оценить характер и степень опасности преступления, правонарушения и проступка.

В немногочисленных исследованиях правонарушений в публичном праве высказаны мнения, что «общественная опасность» является необходимой для характеристики всех видов правонарушений и отличия правонарушений от преступлений [22, с. 4–5]; «любое правонарушение публично по своей сущности, т.к. его последствия носят публичный и общесоциальный характер, а не замыкаются на интересах отдельно взятой личности» [23, с. 37].

Применительно к первому тезису выскажем мнение, что дифференциация интереса в праве на публичные и частные позволяет рассматривать общественно опасными только те противоправные деяния, которые посягают на публичные интересы.

По позиции о публичном характере публично-правовых и частноправовых правонарушений приведем следующее мнение Е. В. Кобзевой: «Разной может быть лишь степень очевидности нарушения таких интересов. Для отраслей публичного права это более очевидно, для отраслей частного права менее очевидно, поскольку на поверхности лежит нарушение интересов частных лиц, а общественные интересы отходят на второй план» [24, с. 56].

Признаком, присущим публичному правонарушению и отличающим его частноправового правонарушения, является общественная опасность. Общественная опасность нами рассматривается как универсальный признак, присущий только публичным правонарушениям – уголовным, административным, при различии между ними степени опасности.

Между публичными интересами и правоохранительной деятельностью – в значении деятельности специальных органов государства по борьбе (противодействию) с правонарушениями, существует функциональная зависимость, состоящая в том, что нарушение закрепленных в законе публичных интересов – совершение публичного правонарушения, ввиду его общественной опасности, инициирует осуществление правоохранительной деятельности.

Публичное правонарушение можно определить как виновно совершенное противоправное деяние, представляющее общественную опасность и наносящее вред охраняемым законом публичным интересам и ценностям за которое охранительными нормами права предусмотрены меры воздействия. Предложенный подход к определению публичного правонарушения интегрирует наиболее существенные общие признаки отдельных его видов, которые выделяют в определениях уголовных правонарушений (преступлений) [25, с. 117–123], и правонарушений административных (проступков) [26, с. 28].

Предметом правоохранительной деятельности специальных органов государства, таким образом, являются правонарушения в сфере публичного права – публичные правонарушения. Выделение публично-правовой сферы осуществления правоохранительной деятельности и определение предметом деятельности специальных органов государства публичные правонарушения позволяет исследовать деятельность следственных, оперативно-розыскных и контрольно-надзорных органов с позиции целостности, выражающей в своей совокупности их единство и взаимосвязь.

Список источников

1. Амирбеков К. И. Правоохранительная деятельность и правоохранительный орган: понятие и критерии разграничения // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 48–51.
2. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 81–91.
3. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. 203 с.
4. Байтин М. И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. М., 2005. 416 с.
5. Правоохранительные органы. Под ред. К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалева. М., 2010. 400 с.
6. Артемьев А. М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008.
7. Леонтьев А. Н. Проблемы деятельности в психологии // Вопросы философии. 1972. № 9. С. 95–108.
8. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Под ред. П.А. Лупинской. М. «Юрист». 2001. 696 с.
9. Аширбекова М. Т. Принцип публичности уголовного судопроизводства: понятие, содержание и пределы действия: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.
10. Барабаш А. С., Цуканов Н. Н. Особенности проявления публичности в уголовном процессе и в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 3 (32). С. 244–249.
11. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70–79.

12. Теория государства и права/ под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 672 с.
13. Тотъев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 19–25.
14. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91–99.
15. Масленникова Л. Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
16. Емельянов А. С. Публичный интерес и генезис административного права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. Т. 14. № 5. С. 48–76.
17. Южаков В. Н. Насколько защищены охраняемые законом ценности? // Государственная служба. 2021. № 2 (130). С. 6–15.
18. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. 415с.
19. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., Норма. 2009. 431 с.
20. Алексеев С. С. Восхождение к праву. М.: Норма, 2001. 752 с.
21. Пивоварова О. Г. Некоторые вопросы межотраслевого применения юридической ответственности // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2010. № 2–2. С. 63–66.
22. Галузин А. Ф. Правонарушения в публичном и частном праве: Общая характеристика: дис. ... канд. юр. наук. Саратов. 1996.
23. Хачатуров Р. Л. Публичноправовые и частноправовые правонарушения // Балтийский гуманитарный журнал. 2013. №2. С. 36–37.
24. Кобзева Е. В. Развитие научных взглядов на межотраслевую дифференциацию юридической ответственности в общей теории права// Право. Законодательство. Личность. 2018. № 2(27). С. 47–61.
25. Горшенков Г. Н. Ценностное понятие преступления // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 2. С. 117–123.
26. Головкин В. В. Правонарушение как фактическое основание административной ответственности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 1 (25). С. 24–29.

References

1. Amirbekov K. I. Law enforcement activity and law enforcement agency: concept and criteria for differentiation. *Russian justice*. 2017;(4):48–51. (In Russ.)
2. Samoshchenko I. S. On the legal forms of implementing the functions of the Soviet state. *Soviet State and Law*. 1956;(3):81–91. (In Russ.)
3. Alekseev S. S. *General theory of socialist law*. Sverdlovsk, 1963. Issue. 1. 203 p. (In Russ.)
4. Baytin M. I. *The essence of law. Modern normative legal understanding on the verge of two centuries*. Moscow; 2005. 416 p. (In Russ.)
5. *Law enforcement agencies*. K.F. Gutsenko, M.A. Kovalev (eds.). Moscow; 2010. 400 p. (In Russ.)
6. Artemyev A. M. *State law enforcement service: system properties, functions, legal support*: dis. ... doc. legal Sci. Moscow; 2008. (In Russ.)
7. Leontyev A.N. Problems of activity in psychology. *Questions of Philosophy*. 1972;(9):95–108.
8. *Criminal procedural law of the Russian Federation*. Ed. P.A. Lupinskaya. Moscow; 2001. 696 p. (In Russ.)
9. Ashirbekova M. T. *The principle of publicity of criminal proceedings: concept, content and limits of action*. Author's abstract. dis....doctor. legal Sci. Ekaterinburg, 2009. (In Russ.)
10. Barabash A. S., Tsukanov N. N. Peculiarities of publicity in criminal proceedings and in proceedings on cases of administrative offenses. *Bulletin of Omsk University. Series "Law"*. 2012;3(32):244–249. (In Russ.)
11. Tikhomirov Yu. A. Administrative discretion and law. *Journal of Russian Law*. 2000;(4):70–79. (In Russ.)

12. *Theory of State and Law*. N. I. Matuzova, A. V. Malko (eds.). Moscow; 1997. 672 p. (In Russ.)
13. Totyev K. Yu. Public interest in legal doctrine and legislation. *State and law*. 2002;(9):19–25. (In Russ.)
14. Kryazhkov A. V. Public interest: concept, types and protection. *State and law*. 1999;(10):91–99. (In Russ.)
15. Maslennikova L. N. *Public and dispositive principles in criminal proceedings in Russia*. Author's abstract. dis....doctor. legal Sci. M., 2000. (In Russ.)
16. Emelyanov A. S. Public interest and the genesis of administrative law. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2021;14(5):48–76. (In Russ.)
17. Yuzhakov V. N. How protected are legally protected values? *Public service*. 2021;2(130):6–15. (In Russ.)
18. *Legal encyclopedic dictionary*. Moscow; 1984. 415 p. (In Russ.)
19. Vitruk N. V. *General theory of legal liability*. Moscow: Norma; 2009. 431 p. (In Russ.)
20. Alekseev S. S. *Ascent to law*. Moscow: Norma; 2001. 752 p. (In Russ.)
21. Pivovarova O. G. Some issues of cross-industry application of legal liability. *Bulletin of the Udmurt University. Series: Economics and law*. 2010;2–2:63–66. (In Russ.)
22. Galuzin A. F. *Offenses in public and private law: General characteristics*. dis. ...cand. legal Sci. Saratov; 1996. (In Russ.)
23. Khachaturov R. L. Public law and private law offenses. *Baltic Humanitarian Journal*. 2013;(2). (In Russ.)
24. Kobzeva E.V. Development of scientific views on the intersectoral differentiation of legal liability in the general theory of law. *Law. Legislation. Personality*. 2018;2(27):47–61. (In Russ.)
25. Gorshenkov G. N. The value concept of crime. *Current problems of economics and law*. 2008;(2):117–123. (In Russ.)
26. Golovko V. V. Offense as the actual basis of administrative liability. *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2007;1(25):24–29. (In Russ.)

Информация об авторе

Ю. Б. Чупилкин – кандидат юридических наук, доцент кафедры процессуального права ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

Yu. B. Chupilkin – Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Procedural Law of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 07.05.2024; одобрена после рецензирования 27.05.2024; принята к публикации 28.05.2024.

The article was submitted 07.05.2024; approved after reviewing 27.05.2024; accepted for publication 28.05.2024.