

О ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПРИЗНАКАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ¹

Ключевые слова. Государственная служба, правоохранительная деятельность, функциональные признаки, административное право, защита, законность, права и обязанности.

Одним из важнейших направлений административной реформы является построение новой демократической модели государственной правоохранительной службы, которая позволяла бы обеспечить выполнение государственных задач в сфере противодействия преступности, поддержания правопорядка и законности, а также эффективного внутриорганизационного функционирования правоохранительных органов в соответствии с современными международными стандартами.

В Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»² отмечается, что обществом к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования, что, в свою очередь, обуславливает необходимость формирования современной правовой основы правоохранительной службы.

Потребность придания государственной службе в различных правоохранительных ведомствах статуса правоохранительной обусловлена характером государственной деятельности в рассматриваемой сфере, единством ее целей, задач, принципов, форм и методов осуществления.

© Нагорных Р.В., 2012.

* Кандидат юридических наук, доцент, директор филиала Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина в г. Вологде. [Nagornikh-vipe@mail.ru]

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е.Кутафина; НИР «Теоретические, методологические и организационно-правовые основы развития института государственной правоохранительной службы в Российской Федерации», проект № 2.2.1.2.

² Утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261 (ред. от 12.01.2010) // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

В соответствии с Конституцией РФ на органы государственной власти и местного самоуправления возложены обязанности по соблюдению норм самой Конституции РФ и законов. В частности, ст. 18 Конституции РФ закрепляет обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Это, в свою очередь, позволяет говорить о том, что в широком плане все без исключения органы государства причастны к осуществлению правоохранительной деятельности и в пределах своей компетенции осуществляют функции в области обеспечения требований законодательства³. При этом большинство органов государства осуществляют правоохранительную деятельность без применения специальных правовых средств административно-правового принуждения в отношении нарушителей права.

Меньшая группа государственных органов наделена полномочиями осуществлять в пределах своей компетенции контрольно-надзорные функции в области соблюдения участниками определенных видов правоотношений, установленных законодательством правил поведения. Эту группу в литературе обычно относят к контрольно-надзорным органам⁴. И, наконец, третью группу образуют органы, которые, помимо осуществления контрольно-надзорных функций, наделены полномочиями по пресечению преступлений и административных правонарушений в соответствии с установленной законодательством подведомственностью либо подследственностью в рамках ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 28.04.2009)⁵.

Государственные органы, наделенные специальными полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной и административно-профилактической деятельности в целях противодействия преступности и поддержания правопорядка и реализующие их как основные функции⁶, следует рассматривать в качестве правоохранительных в наиболее узком значении.

³ См.: Дихтievский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 75–78.

⁴ См., напр.: Административное право России. Учебник. Часть вторая / под ред. А.П. Коренева. М., 2001. С. 4.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 921 (далее – УПК РФ).

⁶ Прим. авт.: Например, в соответствии со ст. 40 УПК РФ командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов относятся к органам дознания и наделены полномочиями по осуществлению уголовно-процессуальной деятельности. Однако осуществление данной деятельности не является основной функцией названных должностных лиц. Аналогичным образом следует рассматривать и факты привлечения военнослужащих Вооруженных Сил к выполнению функций по охране общественного порядка, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.п. В данном случае Вооруженные Силы и их должностные лица не меняют свой правовой статус.

Гораздо сложнее обстоит дело с определением понятия государственной службы, которая позволяла бы обеспечить деятельность правоохранительных органов того или иного вида. В настоящее время, как известно, правоохранительные функции реализуются должностными лицами, проходящими как правоохранительную (например, в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷), так и военную службу. Кроме того, существует и служба в органах и учреждениях прокуратуры⁸, которая при наличии признаков собственно правоохранительной службы по своему содержанию близка к гражданской государственной службе, однако, содержит элементы, присущие военной либо правоохранительной службе.

Следует подчеркнуть, что попытки привести государственную службу во всех видах правоохранительных органов к «одному знаменателю» до настоящего времени не имели успеха. Об этом наглядно свидетельствует затянувшееся принятие Федерального закона «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации», а также сложившаяся практика регулирования государственной правоохранительной службы в различных ведомствах самостоятельными законодательными актами.

По нашему мнению, выход из сложившейся ситуации видится, прежде всего, в общем принципиальном решении вопроса о модели государственной правоохранительной службы, а затем уже в решении вопросов о том, в каких ведомствах должна быть предусмотрена данная служба. Более того, следует учитывать и складывающуюся в последнее время практику применения в ведомствах различных видов государственной службы. Например, в системе МВД России предусмотрены все три существующие в настоящее время вида государственной службы: правоохранительная (для аттестованного состава), военная (для военнослужащих внутренних войск МВД России) и государственная гражданская служба.

Подобный подход представляется наиболее оправданным, прежде всего, с точки зрения повышения эффективности решения основных задач того или иного правоохранительного ведомства, а также повышения гибкости в проведении кадровой политики. Минимизация количества аттестованных должностей, более широкое введение должностей гражданской государственной службы, а также должностей, замещаемых вольнонаемными работниками, позволит существенно ускорить процесс формирования демократической модели правоохранительной системы, повысить уровень ее открытости перед обществом, оказать влияние на рост престижа и позитивного отношения со стороны на-

⁷ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020. (Далее – Закон «О службе в органах внутренних дел».)

⁸ Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 25.12.2008) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

селения, а в ряде других случаев, что существенно, сэкономить значительные бюджетные средства.

Правоохранительная служба неразрывно связана с осуществлением правоохранительной деятельности, выступает в качестве ее неотъемлемого компонента. При этом сама правоохранительная деятельность может осуществляться как государственными органами и учреждениями, так и негосударственными организациями⁹ в установленных законодательством пределах в области обеспечения безопасности, законности и правопорядка, противодействия преступности.

Деятельность граждан в составе государственных правоохранительных органов на должностях государственной службы, связанных с реализацией тех или иных функций в сфере правоохранительной деятельности, может быть отнесена к государственной правоохранительной службе. В свою очередь, деятельность граждан в составе негосударственных организаций – негосударственной правоохранительной деятельностью. Например, привлечение к охране общественного порядка граждан, общественных объединений, частных детективных и охранных структур и т.п.¹⁰

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации»¹¹ государственная правоохранительная служба определяется как вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Лица, замещающие должности государственной правоохранительной службы, которым присвоены специальные звания и классные чины в соответствии с этим Законом, именуются служащими правоохранительной службы.

В этой связи возможно выделение четырех основных функциональных признаков государственной правоохранительной службы:

– во-первых, принадлежность государственной правоохранительной службы к системе федеральной государственной службы;

⁹ Прим. авт.: Например, в соответствии с п.п. 3,4 ст. 5 Федерального закона от 05 декабря 2005 года № 154-ФЗ (ред. от 03.06.2009) «О государственной службе российского казачества» (СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3241) российское казачество может проходить в соответствии с законодательством правоохранительную службу и принимать участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом.

¹⁰ Прим. авт.: В настоящее время вопрос о нормативном регулировании участия граждан в охране общественного порядка на уровне федерального законодательства не решен. Привлечение граждан и их объединений к охране общественного порядка осуществляется, как правило, на основе различных по уровню принятия и юридической силе нормативных актов.

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

- во-вторых, выполнение особых государственных функций в области обеспечения безопасности, законности и правопорядка, противодействия преступности, защиты прав и свобод человека и гражданина;
- в-третьих, отправление службы на должностях в уполномоченных государственных органах;
- в-четвертых, осуществление государственной правоохранительной службы на профессиональной основе.

Особый интерес в теоретическом и практическом аспектах вызывает проблематика определения роли и значения государственной правоохранительной службы в механизме государственного управления в правоохранительной сфере. Функционально-целевые характеристики государственной правоохранительной службы в области обеспечения безопасности, законности и правопорядка, противодействия преступности, защиты прав и свобод человека и гражданина нуждаются сегодня в теоретическом уточнении и более детальном описании в законодательстве.

Особенно актуальной задача законодательного определения функций государственной правоохранительной службы становится в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹², в соответствии со ст. 1 которого основным направлением деятельности полиции является именно защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. В соответствии с названным законом, а также в соответствии с Законом «О службе в органах внутренних дел» службу в полиции должны осуществлять граждане Российской Федерации, взявшие на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которым присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава. Указанные нормативные акты, закрепляя правовое положение федеральных государственных служащих органов внутренних дел, в том числе сотрудников полиции, к сожалению, не разрешают проблему определения статуса служащих государственной правоохранительной службы.

В этой связи представляется крайне важным скорейшее принятие Федерального закона «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации», в котором необходимо раскрыть содержание функций обеспечения безопасности, законности и правопорядка, противодействия преступности, защиты прав и свобод человека и гражданина применительно к государственной правоохранительной службе в целом, определив тем самым сферу полномочий служащих данного вида в структуре правоохранительной деятельности государства.

Материал поступил в редакцию 22 марта 2012 года.

¹² Российская газета. 2011. № 25.