

## Административно-правовые средства регулирования государственной службы в правоохранительной сфере<sup>1</sup>

**Р. В. НАГОРНЫХ** – профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

### Реферат

Статья посвящена рассмотрению сущности, содержания и правовой природы административно-правовых средств регулирования государственной службы в правоохранительной сфере.

Специфика механизма административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере состоит в нормативном закреплении административно-правового статуса самих правоохранительных органов, а также административно-правового статуса служащих государственной службы в правоохранительной сфере, включающего в себя установление прав, обязанностей и ответственности. В свою очередь реализация этих статусов связана с непосредственным осуществлением служащими государственной службы в правоохранительной сфере функций в области борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности, исполнения решений о привлечении к юридической ответственности, а также внутриорганизационной деятельности правоохранительных органов и координации взаимодействия с другими структурами общества и государства в решении социальных задач.

Под административно-правовыми средствами регулирования государственной службы в правоохранительной сфере следует понимать совокупность универсальных административно-правовых явлений: административно-правовых норм, правоприменительных актов, административных договоров, юридических фактов, субъективных прав и обязанностей, участников служебных правоотношений, способов и приемов государственного управленческого воздействия, обеспечивающих эффективность государственной службы в правоохранительной сфере.

**К л ю ч е в ы е с л о в а :** административно-правовое регулирование; административно-правовые отношения; административно-правовые нормы; государственная служба; правоохранительная деятельность; правоохранительные органы.

12.00.14 – Административное право; административный процесс

## Administrative and legal means of regulation of public service in law enforcement<sup>2</sup>

**R. V. NAGORNYKH** – Professor of the Department of Administrative Law Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. in Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

### Abstract

The article is devoted to the consideration of the nature, content and legal nature of administrative-legal means of regulation of public service in the law enforcement sphere.

The specificity of the mechanism of administrative and legal regulation of public service in the law enforcement sphere consists in the normative consolidation of the

<sup>1</sup> Статья написана на основе материалов диссертации автора на соискание ученой степени доктора юридических наук «Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере», публикуется впервые.

<sup>2</sup> The article is written on the basis of the author's dissertation for the degree of Dsc. in Law "Administrative and Legal Regulation of the Public Service of the Russian Federation in Law Enforcement", published for the first time.

administrative and legal status of the law enforcement bodies themselves, as well as the administrative and legal status of public servants in the law enforcement sphere, which includes the establishment of rights, duties and responsibilities. In turn the implementation of these statuses is associated with the direct implementation by public servants of law enforcement functions in the field of combating crime, protecting public order, ensuring personal and public safety, implementing decisions on bringing to legal responsibility, as well as internal organizational activities of law enforcement agencies and coordination interaction with other structures of society and the state in solving social problems.

Under the administrative and legal means of regulating public service in the law enforcement sphere, we should understand the totality of universal administrative and legal phenomena: administrative legal norms, law enforcement acts, administrative contracts, legal facts, subjective rights and obligations, participants in official legal relations, methods and techniques of state administrative influence, ensuring the effectiveness of public service in law enforcement.

**Key words:** administrative and legal regulation; administrative and legal relations; administrative law; public service; law enforcement activities; law enforcement agencies.

12.00.14 – Administrative law; administrative process

Механизм правового регулирования представляет собой совокупность различных правовых средств, организованных наиболее последовательным образом, посредством которых осуществляется результативное нормативно-организационное воздействие на общественные отношения. Структура механизма правового регулирования едина для правового регулирования любого вида и предполагает следующие стадии.

Первая стадия – нормативная правовая регламентация – включает процесс создания и общее действие юридических норм. Вторая стадия – индивидуальная правовая регламентация (правоотношение) – возникает на основе юридического факта. Содержанием ее служат субъективные права и юридические обязанности субъектов – участников регулируемых отношений. Этой стадии нередко предшествует факультативная стадия – применение права, без которой не может возникнуть правоотношение. Третья стадия – реализация субъективных прав и юридических обязанностей. На этой стадии достигаются цели правового регулирования в виде правомерного поведения участников правоотношений. Четвертая стадия наступает только при невыполнении субъектом возложенных на него обязанностей или при совершении правонарушения. На этой стадии возникают правоохранные правоотношения, необходимые для укрепления законности [4, с. 373].

Административно-правовое регулирование общественных отношений государственной службы в правоохранительной сфере имеет свой элементный состав. Наиболее широко распространен взгляд на административно-правовой механизм регулирования как на совокупность ад-

министративно-правовых средств, путем применения которых обеспечивается регулирование общественных отношений в сфере государственного, а в ряде случаев и негосударственного управления [2, с. 14–16]. В теории административного права к элементам административно-правового механизма обычно относят нормы административного права, административные правоотношения, акты реализации субъективных прав и обязанностей и акты применения административного права, к вспомогательным – все остальные административно-правовые средства (нормативные административно-правовые акты, акты толкования норм административного права, правосознание, юридическую технику и др.) [1, с. 36–38]. А. П. Коренев отмечает, что механизм административно-правового регулирования следует рассматривать именно как «систему административно-правовых средств, которые, воздействуя на общественные отношения, организуют их в соответствии с задачами управления» [3, с. 27].

В основе фактического воплощения в жизнь государственной службы в правоохранительной сфере лежит административно-правовой механизм ее регулирования и реализации, который определяет и нормативно закрепляет организационную структуру, функции, формы, средства и методы административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере.

Таким образом, специфика механизма административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере состоит в нормативном закреплении административно-правового статуса самих правоохранительных органов, а также административно-правового

статуса служащих государственной службы в правоохранительной сфере, включающего в себя установление прав, обязанностей и ответственности. В свою очередь, реализация этих статусов связана с непосредственным осуществлением служащими государственной службы в правоохранительной сфере функций в области борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности, исполнения решений о привлечении к юридической ответственности, а также внутриорганизационной деятельности правоохранительных органов и координации взаимодействия с другими структурами общества и государства в решении социальных задач.

Механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере состоит из ряда элементов, то есть административно-правовых средств. При этом М. Н. Марченко подчеркивает, что под правовыми средствами следует понимать «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей» [5, с. 359].

Полагаем, что под административно-правовыми средствами регулирования государственной службы в правоохранительной сфере следует понимать совокупность универсальных административно-правовых явлений: административно-правовых норм, правоприменительных актов, административных договоров, юридических фактов, субъективных прав и обязанностей, участников служебных правоотношений, способов и приемов государственного управленческого воздействия, обеспечивающих эффективность государственной службы в правоохранительной сфере.

Рассматриваемые средства характеризуются рядом специфических признаков.

Во-первых, правовые средства регулирования государственной службы в правоохранительной сфере обладают признаком относимости к правовым средствам публично-правового характера, что подчеркивает их административно-правовую природу и предназначение. Благодаря административно-правовым средствам государственные служащие правоохранительных органов имеют возможность позитивной реализации своих субъективных прав и обязанностей. При этом именно в административно-правовой деятельности роль и значение

административно-правовых средств проявляется во всей своей полноте. Особенно ярко рассматриваемые средства реализуются при использовании процедур, связанных с непосредственной организацией и осуществлением правоохранительной деятельности.

Во-вторых, административно-правовая природа средств регулирования государственно-служебных отношений обуславливает наличие соответствующей правовой формы их внешнего выражения: административного законодательства, актов управления, актов правоприменения в области правоохранительной деятельности, кроме того, определенных специальных атрибутов служебной деятельности, а именно: формы служащих, специальных званий, обладания правом хранения, ношения и применения специальных средств и оружия, служебных удостоверений и т. д.

Именно формализация внешнего выражения и действия административно-правовых средств определяет место субъектов в механизме административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере и устанавливает конкретную форму их внешнего выражения.

В-третьих, к важнейшему дополнительному признаку административно-правовых средств в механизме административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере следует отнести и их целевое предназначение, то есть их действие применительно к конкретному виду правоотношений [6, с. 37].

Особое место занимают административно-правовые средства в области обеспечения прохождения службы, своего рода «технологии кадровой работы» (отбор, расстановка, закрепление, перемещение, увольнение кадров); административно-правовых процедур, связанных с оценкой профессионально значимых качеств служащих (служебная аттестация), с обучением и воспитанием служащих (подготовка, переподготовка, повышение квалификации), возникающих в связи с реализацией сотрудниками правоохранительных органов прав и обязанностей, обусловленных их должностными обязанностями в правоприменительной деятельности (например, в связи с принятием управленческих решений при прохождении государственной службы в правоохранительной сфере), а также административно-правовые средства, применяемые при выработке государственной кадровой политики в правоохранительной

сфере и организационно-правовых направлений ее реализации.

В-четвертых, анализируя сущностные характеристики административно-правовых средств в механизме административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере, нельзя оставить без внимания и такой их признак, как универсальность действия. Находя свое воплощение в предметной сфере правоприменения, данные средства используются во всех видах служебных правоотношений, затрагивающих жизненно важные интересы как государства и его органов, так и отдельного сотрудника.

В-пятых, широкий круг субъектов применения административно-правовых средств в механизме регулирования государственной службы в правоохранительной сфере обуславливает наличие особого процессуального (процедурного) характера их реализации. Сущность данных средств, состоящая в их организационно-правовой, а по сути, управленческой, природе подразумевает «управленческий» порядок их использования. Особенность административно-правовых средств состоит как раз в том, что они являются способами реализации административно-правового отношения государственной службы в правоохранительной сфере.

В широком смысле, с учетом не только специально-юридического воздействия административно-правовых норм права, но и их информационно-психологического, воспитательного, социального и иного влияния на государственно-служебные отношения в правоохранительной сфере, механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере может рассматриваться как совокупность разнообразных регулирующих административно-правовых средств, не только административно-правовых норм, правоприменительных актов, административных договоров, юридических фактов, субъективных прав и обязанностей участников административно-правовых отношений, способов и приемов государственного управленческого воздействия, но и актов официального толкования права, правосознания и правовой культуры, правовой идеологии, режима законности и других, посредством которых обеспечивается административно-правовое воздействие на общественные отношения в рассматриваемой области.

Таким образом, исходя из анализа функциональной среды государственной службы

в правоохранительной сфере возможно выделить четыре основные группы общественных отношений, для регулирования которых применяются административно-правовые средства, а именно:

1) общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением правоохранительной деятельности в области борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, исполнения административных и уголовных наказаний, а также иных решений судебных и административных органов;

2) общественные отношения, связанные с внутренней организацией правоохранительной деятельности уполномоченными субъектами – служащими государственной службы в правоохранительной сфере;

3) общественные отношения, связанные с непосредственной организацией прохождения службы служащими государственной службы в правоохранительной сфере (отбор, расстановка, перемещения, увольнение служащих, их обучение и воспитание, социальная защита);

4) общественные отношения, связанные с организацией и координацией взаимодействия с другими структурами общества и государства в решении социальных задач.

Центральным блоком общественных отношений государственной службы в правоохранительной сфере выступают отношения, возникающие в процессе повседневной исполнительно-распорядительной деятельности служащих государственной службы в правоохранительной сфере по выполнению правоохранительных функций. Эти отношения разнообразны и обладают спецификой, которая в свою очередь определяется спецификой самой правоохранительной деятельности.

Организация служебной деятельности служащих государственной службы в правоохранительной сфере по выполнению правоохранительных функций регулируется нормами административного права и иными административно-правовыми средствами. При этом главной особенностью их применения является обеспечение организационно-правовых условий для применения норм иных отраслей права, прежде всего уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, а также норм, регулирующих оперативно-розыскную деятельность. Для данного сегмента законодательства административно-правовые средства выступают в качестве своеобразного организационного базиса, поскольку именно административно-правовые средства

определяют полномочия субъектов правоохранительной деятельности, устанавливаются административные правила, регламенты и режимы реализации этих полномочий.

Кроме того, административно-правовые нормы и иные административно-правовые средства непосредственно регулируют правоохранительную деятельность в области профилактики и пресечения правонарушений, административно-процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях, привлечения к административной ответственности, правосоставления.

Не менее важны административно-правовые средства и во внутриорганизационной сфере государственной правоохранительной службы. Вся внутриорганизационная деятельность правоохранительных органов

осуществляется их служащими на основе административно-правового регулирования и реализуется путем применения названных административно-правовых средств.

Таким образом, в зависимости от формы правовой деятельности государства административно-правовые средства возможно разделить на две большие группы, а именно: правотворческие и правореализующие, включая правоприменительные. Такое понимание позволяет выделить в структуре механизма административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере две важнейшие подсистемы – подсистему административно-правовых средств в области организации государственной службы в правоохранительной сфере и, соответственно, подсистему ее реализации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дихтиевский, П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / П. В. Дихтиевский. – Москва, 2004. – 62 с.
2. Козлов, Ю. М. Основы советского административного права / Ю. М. Козлов. – Москва : Знание, 1979. – 208 с.
3. Коренев, А. П. Административное право России : учебник : в 3 частях. Часть 1 / А. П. Коренев. – Москва : Щит-М, 1999. – 280 с. – ISBN 059300453-2.
4. Морозова, Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. – Москва : ЭКСМО, 2011. – 510 с. – ISBN 978-5-699-40069-0.
5. Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под редакцией М. Н. Марченко. – Москва : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 672 с. – ISBN 978-5-91768-467-3.
6. Стариков, Ю. М. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее / Ю. М. Стариков // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / ответственные редакторы Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. – Москва : Юрист, 2004. – С. 38–40. – ISBN 5797507013.

## REFERENCES

1. Dihtievskij P. V. *Administrativno-pravovoe prinuzhdenie v mekhanizme obespecheniya lichnoj bezopasnosti. Avtoref. diss. dokt. jurid. nauk* [Administrative enforcement in the mechanism of personal security. Author's abstract of the diss. Dsc. in Law]. Moscow, 2004. 62 p. (In Russ.).
2. Kozlov YU. M. *Osnovy sovetskogo administrativnogo prava* [Fundamentals of Soviet Administrative Law]. Moscow, 1979. 208 p. (In Russ.).
3. Korenev A. P. *Administrativnoe pravo Rossii v 3 chastyah. CHast' 1* [Administrative law of Russia in 3 parts. Part 1]. Moscow, 1999. 280 p. (In Russ.).
4. Morozova L. A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Rights]. Moscow, 2011. 510 p. (In Russ.).
5. Marchenko M. N. (red.) *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the theory of state and rights]. Moscow, 2014. 672 p. (In Russ.).
6. Starilov YU. M. *Reforma administrativno-pravovogo regulirovaniya: «ideologiya», problemy i budushchee* [Reform of administrative regulation: «ideology», problems and future]. *Administrativnoe pravo i administrativnyj process: aktual'nye problemy* [Administrative law and administrative process: current issues]. Moscow, 2004, pp. 38–40. (In Russ.).