

Институциональный подход к определению государственной правоохранительной службы

Р.В. НАГОРНЫХ – начальник юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

Современная административно-правовая доктрина, основанная на конституционных принципах равноправия граждан, приоритета прав и свобод гражданина во взаимоотношениях с государством и обществом, обусловила формирование нового для отечественной системы права и государственного управления института государственной службы. Важнейшим ее компонентом является правоохранительная служба.

Само понятие «правоохранительная служба» в официальных документах стало активно использоваться сравнительно недавно. В действующем законодательстве этот термин появился лишь в 2003 г. в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 2003 г. (ред. от 01.12.2007 г.) № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹. В ранее действовавших документах широко использовалось несколько иное понятие службы в правоохранительных органах². Принятие указанного федерального закона стало определенным рубежом на пути поэтапного формирования и становления нового для отечественного административного права института государственной правоохранительной службы.

Вместе с тем одной из важнейших на сегодняшний день проблем правового регулирования прохождения службы в государственных правоохранительных органах, а также построения организационной структуры правоохранительной службы является нерешенность вопроса о правовой сущности и содержании понятия государственной правоохранительной службы и, как следствие, определения органов и учреждений, в которых она может осуществляться.

Многие ученые видовую классификацию государственной службы вполне обоснованно рассматривают в зависимости от классификации государственных органов. В ряде случаев высказываются предложения о необходимости выделения помимо гражданской и военной государственной службы «специальной государственной службы», «военизированной государственной службы»³ и т.п. Однако проведение постоянных реорганизаций государственных органов, изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти⁴ вызывают значительные трудности в решении вопроса об отнесении государственной службы в том или ином государственном органе к определенной разновидности государственной службы.

Государственная служба относится к разновидности публичной службы, то есть службе в органах публичной администрации. Классическим в научной литературе стало определение государственной службы, данное В.М. Манохиным, по мнению которого «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава – государственных служащих – по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства»⁵.

В соответствии с действующим законодательством федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации⁶. В основу видовой классификации государственной службы положен функциональный признак. Согласно этому признаку виды службы отличаются по тому, какие функции государства осуществляются на должностях государственной службы. Важно подчеркнуть, что в определениях конкретного вида государственной службы осуществление определенных функций государства напрямую связано с исполнением должности государственной службы определенного вида, а не видом государственного органа или государственной организации. При этом в п. 3 ст. 8 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплено, что в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Таким образом, в действующем законодательстве виды государственной службы отличаются по следующим признакам: 1) выполнение определенных функций государства (обеспечение обороны и безопасности государства, законности и правопорядка, борьба с преступностью, защита прав и свобод человека и гражданина и др.), закрепленных в полномочиях государственных органов или государственных организаций; 2) исполнение должностей государственной службы определенного вида (воинским должностям должны соответствовать воинские звания, должностям правоохранительной службы – специальные звания или классные чины).

Все существующие отраслевые разновидности государственной службы обладают названными общими чертами и признаками при наличии определенных видовых отличий. Рассматриваемая нами правоохранительная служба также не является исключением.

Разнообразие общественных отношений, являющихся объектами правоохранительной деятельности государства, обуславливает, с одной стороны, универсальный характер государственной правоохранительной службы, а с другой – ее многоуровневость. Так, например, А.М. Артемьев приходит к важному выводу о том, что понятие государственной правоохранительной службы может рассматриваться с различных точек зрения. Во-первых, в наиболее широком значении как «деятельность, осуществляемая в той или иной степени всеми подразделениями государства, его служащими и должностными лицами»⁷. Во-вторых, как «деятельность специальных органов, в компетенцию которых включены полномочия по обеспечению правопорядка в соответствующей социальной сфере»⁸. В-третьих, как «деятельность лица, состоящего на государственной службе в соответствующем правоохранительном органе, наделенного полномочиями по охране правопорядка в конкретной социальной сфере, в объеме и способами, установленными должностью, за соответствующее вознаграждение, выплачиваемое из соответствующего бюджета»⁹.

Соглашаясь в целом с позицией А.М. Артемьева, следует обратить внимание на то, что в современных исследованиях отчетливо прослеживается тенденция к рассмотрению правоохранительной службы как сложного институционального явления, включающего правовой, организационный, социальный, политический, социологический и иные аспекты. Так, например, В.М. Бакун рассматривает правоохранительную службу как «комплексный правовой институт или совокупность межотраслевых юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности граждан Российской Федерации 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»¹⁰.

Анализируя понятие правоохранительной службы применительно к деятельности органов внутренних дел, А.С. Шиенкова приходит к выводу о необходимости его исследования в трех смысловых значениях:

- как правового института, то есть совокупности правовых норм, регулирующих порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений;

- как части аппарата государства, то есть структурного образования, наделенного определенным объемом компетенции и властных

полномочий, необходимых для реализации возложенных на него задач;

- как вида деятельности по формированию профессионального кадрового ядра органов внутренних дел в целях выполнения задач государства в правоохранительной сфере, а также как повседневной оперативно-служебной деятельности личного состава органов внутренних дел¹¹.

Приведенные подходы позволяют прийти к выводу о том, что в современном научном понимании процессов развития института государственной службы и ее отраслевых разновидностей особую значимость приобретает институциональный подход. Данный подход позволяет рассматривать государственную правоохранительную службу как комплексный социально-правовой институт, обладающий системообразующими признаками и оказывающий существенное влияние на эффективность реализации правоохранительной функции государства.

В научной литературе под институционализацией государственной службы понимается процесс формирования различных типов государственно-служебной деятельности в качестве самостоятельных институтов. При этом, по мнению Е.Г. Крыловой, институционализация государственной службы включает в себя следующие основные компоненты: 1) повышение ответственности (подотчетности) государственных служащих; 2) укрепление институциональных ограничительных рамок на государственной службе; 3) открытость государственной службы (расширение участия гражданского общества, надзор); 4) качественное предоставление государственных услуг; 5) реформа системы управления государственной службой¹².

Вместе с тем сложность построения институциональной модели государственной правоохранительной службы заключается в отсутствии четких критериев, на основании которых следует осуществлять институционализацию. По нашему мнению, решение задачи определения критериев может быть найдено посредством характеристики общественных отношений в сфере государственной службы.

В теории административного права приводятся различные классификации видов государственно-служебных правоотношений. Вместе с тем, на наш взгляд, наиболее точную классификацию предлагает Ю.Н. Стариков, который выделяет девять видовых групп общественных отношений, входящих в родовое понятие «государственно-служебное правоотношение», в том числе: в сфере кадровой политики; по формированию государственно-служебных правоотношений; практическому функционированию государственной службы; реализации принципов государственной службы; формированию и реализации правового статуса государственного служащего; прохождению государственной службы; прекращению государственной служ-

бы; управлению государственной службой; проведению реформы государственной службы¹³. Данная классификация, по нашему мнению, является наиболее приемлемой с точки зрения институционализации государственной правоохранительной службы, поскольку позволяет определить ее предмет и формально-юридическое содержание.

Таким образом, по нашему мнению, применительно к правоохранительной службе процесс институционализации может быть представлен, прежде всего, как совокупность организационного обособления и правового оформления однородных групп государственно-служебных общественных отношений. При этом именно реально сложившиеся и объективно существующие государственно-служебные правоотношения могут быть положены в основу построения институциональной модели государственной правоохранительной службы.

Институциональное содержание государственной правоохранительной службы как социально-правового инструмента в решении правоохранительных задач государства имеет внешнюю и внутреннюю сторону. Внутренняя сторона связана с реализацией внутрисистемных правоотношений, связанных с осуществлением деятельности по кадровому обеспечению правоохранительной деятельности. Данная сторона процесса институционализации охватывает организационно-правовое регулирование кадровой деятельности непосредственно в правоохранительных органах: процедуры отбора, расстановки, перемещения и высвобождения кадров, воспитательной работы, социального, психологического и ресурсного обеспечения государственной правоохранительной службы.

Внешняя сторона институционализации связана с правовым обособлением государственной правоохранительной службы как самостоятельного комплексного межотраслевого правового института.

При этом процесс внешней институционализации в настоящее время связан с формированием единой системы правоохранительной службы в России, значительным обновлением законодательной базы, установлением правового статуса служащего государственной правоохранительной службы, систематизацией и унификацией административно-правовых процедур в прохождении правоохранительной службы. Правоохранительная служба как особый вид служебной деятельности должна развиваться и обеспечиваться согласованной государственной политикой и внутренне непротиворечивой системой норм, последовательно регламентирующих различные элементы служебных отношений.

В целом как институциональное явление государственная правоохранительная служба представляет собой комплексный социально-правовой институт, урегулированный нормами административного и иных отраслей права, предназначенный для практического и непосредственного обеспечения выполнения задач и реализации функций государства в области противодействия преступности, поддержания правопорядка и соблюдения законности в системе общественных отношений. Саму правоохранительную службу следует определить как вид государственной службы, связанный с обеспечением функционирования правоохранительных органов и направленный на реализацию правоохранительной функции по обеспечению интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063. Далее – Закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

² Впервые в официальных документах термин «правоохранительная служба» был использован в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утв. руководящим документом Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

³ См., напр.: Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2003. С. 636; Шаров А.В. Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 17.

⁴ См., напр.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 25.12.2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁵ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 116.

⁶ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁷ См.: Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 21.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ См., напр.: Бакун В.М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

¹¹ См.: Шиенкова А.С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13–14.

¹² См.: Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 23.

¹³ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 34–35.