

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.5

Система государственной службы в правоохранительной сфере и ее административно-правовое содержание

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

В статье рассматривается актуальная в теоретическом и прикладном отношении проблема определения сущности и содержания системы государственной службы в правоохранительной сфере, ее административно-правовой природы и содержания; делается вывод о том, что в современных условиях административное законодательство о государственной службе в правоохранительной сфере не в полной мере отвечает потребностям государственно-правового развития современной России; обосновывается позиция о необходимости создания самостоятельного института государственной службы в правоохранительной сфере наряду с существующей гражданской и военной государственной службой; приводится примерный перечень федеральных органов исполнительной власти, государственная служба в которых имеет признаки правоохранительной.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; государственная служба; правоохранительная сфера; система государственной службы; функциональная среда.

System of state service in the law enforcement area and its administrative and legal content

R. V. NAGORNYKH – Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines 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

The article considers the theoretical and applied actual problem of determining the essence and content of the state service in the law enforcement sphere, its administrative and legal nature and content. It is concluded that in modern conditions the administrative legislation on state service in the law enforcement area does not fully meet the needs of state-legal development of the modern Russia. The position on the need to create an independent institution of state service in the law enforcement area along with existing civil and military civil service is substantiated. An exemplary list of federal executive bodies is given, the state service in which has signs of law enforcement.

Key words: administrative and legal regulation; state service; law enforcement area; state service system; functional environment.

Рассмотрение государственной службы в правоохранительной сфере в качестве единой правовой категории позволяет раскрыть ее сущность и характерные признаки как со-

циальной системы, дать научную классификацию ее составных элементов и раскрыть их административно-правовое содержание.

Такой подход предполагает:

– исследование функциональной среды, выявление взаимозависимостей с другими социальными системами (системой государственной службы, правоохранительной системой, государством и обществом, функциональной средой);

– изучение внутренней структуры и содержания, составных элементов и связей между ними, а также их правового регулирования;

– выявление основных социально-гуманистических начал службы и их позитивации в действующем законодательстве.

На этой основе может быть дана общая характеристика системы государственной службы в правоохранительной сфере как единого социально-правового явления.

Сущность и содержание рассматриваемой системы, ее социальное назначение детерминированы, прежде всего, внешней средой функционирования, которая охватывает специфические общественные отношения, связанные с защитой интересов личности, общества и государства от различного рода угроз административно-деликтного, криминального, а также природного и техногенного характера. При этом в структуре правопорядка, то есть в структуре общественных отношений, урегулированных нормами права и охраняемых государством, можно выделить группу общественных отношений, имеющих особое социальное значение и охраняемых специальными правовыми мерами. Речь идет об общественных отношениях, охраняемых законодательством об административных правонарушениях и уголовным законодательством. На наш взгляд, именно рассмотрение законодателем отдельных видов общественных отношений в качестве объектов административно-правовой и уголовно-правовой защиты является основополагающим критерием к пониманию содержания и структуры как правоохранительной деятельности, так и государственной правоохранительной службы.

В общем виде внешняя функциональная среда правоохранительной деятельности может быть определена как совокупность различных общественных отношений, урегулированных нормами права и охраняемых специальными правовыми мерами и средствами на основе правовых методов убеждения и принуждения.

Данная функциональная среда состоит из особых групп общественных отношений, имеющих наивысшую социальную ценность и нуждающихся в усиленной защите со стороны государства, а именно из общественных отношений, правовая защита которых предусматривается особенными частями КоАП РФ и УК РФ. Данные общественные отношения имеют специфические объекты, охрана и защита которых осуществляются в рамках правоохранительной деятельности в ее узком понимании.

Исходя из анализа ст. 1.2 КоАП РФ и ст. 2 УК РФ, определяющих задачи законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства, можно выделить перечень объектов юридической защиты, являющихся приоритетными для государства и общества:

- личность (человек и гражданин), ее права и свободы;
- здоровье граждан;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- общественная нравственность;
- окружающая среда;
- установленный порядок осуществления государственной власти;
- общественный порядок и общественная безопасность;
- собственность;
- экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства;
- конституционный строй Российской Федерации;
- мир и безопасность человечества.

Именно необходимость защиты данных объектов подразумевает применение широкого спектра правовых мер профилактики, пресечения, обеспечения производства по делам, привлечения к ответственности, правосознания, которые, в свою очередь, обуславливают содержание правоохранительной деятельности государства и ее основные функции в этой сфере. Данные меры в соответствии с действующим законодательством выступают специфическими средствами охраны и защиты указанных объектов и не могут применяться для защиты других объектов правоотношений. В этой связи в качестве основной функции правоохранительной деятельности государства может рассматриваться именно противодействие преступности и административным правонарушениям, общий совокупный объект которых и составляет предмет правоохранительной деятельности в ее узком понимании.

Основная правоохранительная функция государства может иметь различные подвиды. Так, К. Ф. Гуценко и М. А. Ковалев относят к ним конституционный контроль, правосудие, прокурорский надзор, выявление, расследование и предупреждение правонарушений (преступлений), организационное обеспечение деятельности судов, обеспечение государственной и общественной безопасности, оказание юридической помощи¹. Во многом схожую позицию занимает В. П. Божьев, по мнению которого к правоохранительным функциям государства относятся конституционный контроль, отправление правосудия, прокурорский надзор, расследование преступлений, исполнение судебных решений, предупреждение преступлений и иных правонарушений, оперативно-розыскная деятельность, оказание юридической помощи и защиты по уголовным делам².

Обе позиции, безусловно, заслуживают внимания, однако требуют уточнения. По нашему мнению, к функциям, которые имеют непосредственное отношение к правоохранительной деятельности государственных органов в ее узком значении, возможно отнести следующие: борьбу с преступностью (либо противодействие преступности); защиту собственности; охрану общественного порядка; обеспечение личной, общественной и государственной безопасности; исполнение решений о привлечении к юридической ответственности судебных и иных органов в рамках производства по уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

Функции конституционного контроля и оказания юридической помощи, на наш взгляд, не входят непосредственно в предмет правоохранительной деятельности в ее узком понимании, а присущи правоохранительной деятельности в широком общегосударственном значении. При этом функции отправления правосудия, прокурорского надзора в силу специфики, обусловленной наличием особого конституционно-правового регулирования и действием специального законодательства, также должны рассматриваться за пределами правоохранительной деятельности в ее узком значении.

В целом к рассматриваемой деятельности в узком понимании следует отнести борьбу с преступностью, включая профилактику правонарушений, а также раскрытие (выявление) и расследование преступлений; охрану общественного порядка; обеспече-

ние личной и общественной безопасности; исполнение решений судебных и контролирующих органов. Названные правоохранительные функции осуществляются специализированными правоохранительными органами исполнительной власти, которые, в свою очередь, также образуют соответствующую отраслевую правоохранительную подсистему.

Следует отметить, что в настоящее время система правоохранительных органов государства (правоохранительная система) в организационно-правовом аспекте сформирована наиболее отчетливо и ее функционально-целевая идентификация в системе государственного управления не вызывает заметных разночтений. Многие исследователи, говоря о правоохранительной системе государства в узком значении, имеют в виду, прежде всего, правоохранительные органы исполнительной власти. При этом довольно застарелой проблемой является законодательная неопределенность основных понятий, относящихся к правоохранительной деятельности, ее целей, задач, функций, системы и т. д. В этой связи сложно спорить с позицией В. М. Исаенко, которым обоснована необходимость принятия соответствующего федерального закона «О правоохранительной деятельности»³.

На наш взгляд, наиболее точную классификацию государственных органов, входящих в правоохранительную систему государства, приводит В. В. Черников. По его мнению, в их структуре наряду с органами, обладающими особым конституционно-правовым статусом (суд, прокуратура, а в настоящее время и Следственный комитет Российской Федерации), следует особо выделять непосредственно правоохранительные органы исполнительной власти – систему органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность в ее узком значении⁴.

Таким образом, понимая под системой совокупность элементов и отношений, закономерно связанных друг с другом в единое целое, которое обладает особенными интегративными свойствами, отсутствующими у отдельных элементов и отношений, можно дать следующее определение правоохранительной системы государства: правоохранительная система государства – это совокупность государственных органов, наделенных в установленном порядке исполнительно-распорядительными полномочиями в сфере защиты прав и интересов граждан от противоправных посягательств,

борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности, исполнения решений о привлечении к юридической ответственности посредством применения правовых мер убеждения и принуждения, а также иных функций в рамках осуществления административной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной деятельности. Особое место в структуре данной системы занимают правоохранительные органы исполнительной власти, которые непосредственно специализируются на осуществлении правоохранительной деятельности в ее узком понимании.

Правоохранительная деятельность определяет не только содержание и структуру правоохранительной системы государства, но и содержание государственной правоохранительной службы. В этой связи на основе анализа правоохранительных функций государства следует определить виды государственной службы в правоохранительной сфере. Исходным постулатом такой классификации может послужить тезис о том, что система государственной правоохранительной службы производна от правоохранительной деятельности государства.

Следует отметить, что в настоящее время правоохранительные функции закреплены за различными государственными органами, которые имеют отличающийся правовой статус и не всегда однозначно идентифицируются с определенной ветвью государственной власти⁵. Анализ современного состояния правоохранительной деятельности позволяет выделить следующие основные функциональные признаки государственных органов, служба в которых является правоохранительной:

– государственно-властный характер деятельности. В рассматриваемом нами случае речь идет именно о государственных органах, обладающих властными полномочиями в области правоохранительной деятельности. Это прежде всего органы государства, которые специализируются на осуществлении правоохранительной функции, являющейся основным направлением их деятельности;

– наделенность исполнительно-распорядительными (административными) полномочиями. По нашему мнению, в числе государственных органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, особое место занимают именно органы исполнительной власти. Они образуют основ-

ной массив правоохранительных органов государства и выполняют наиболее значительный объем правоохранительных функций. Следует отметить, что наряду с правоохранительными органами исполнительной власти существуют и другие органы, выполняющие государственные правоохранительные функции, – органы конституционного контроля, прокурорского надзора, правосудия⁶, которые имеют особый конституционно-правовой статус и в которых, по нашему мнению, должны быть предусмотрены специальные виды государственной службы;

– особое функционально-целевое предназначение. Правоохранительные органы, в которых может осуществляться государственная правоохранительная служба, имеют особое функционально-целевое предназначение. В первую очередь они выполняют функции в области борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения личной и общественной безопасности;

– применение специальных мер правового воздействия на основе использования методов убеждения и принуждения⁷. Собственно говоря, этот признак является ключевым в раскрытии содержания правоохранительной деятельности и позволяет вычленить правоохранительные органы из общего массива органов государства. В научной литературе к таким правовым мерам убеждения и принуждения относятся профилактика и предупреждение правонарушений, их пресечение, процессуальное обеспечение производства по делам о правонарушениях, привлечение виновных лиц к различным видам юридической ответственности за совершенные правонарушения, восстановление нарушенного права. Важнейшим, на наш взгляд, является признак вооруженности и, соответственно, наделения служащих полномочиями по применению мер физического принуждения к правонарушителям, а именно физической силы, специальных средств и оружия;

– особый правовой статус. Все органы, наделенные правоохранительными функциями, имеют особый правовой статус. Прежде всего, это выражается в нормативном закреплении компетенции по применению правовых мер убеждения и принуждения в различных сферах правоохранительной деятельности, в том числе административной, административно-юрисдикционной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, исполнительной (уголовно-исполнительной и админи-

стративно-исполнительной⁸). Особенности правового положения правоохранительных органов определяют административно-правовой статус служащих государственной правоохранительной службы, их права, обязанности, ответственность.

Правовое положение государственных органов, наделяемых правоохранительными функциями, закрепляется действующим административным законодательством. При этом наряду с общими актами, регламентирующими непосредственно административно-правовой статус указанных органов, их деятельность регулируется и значительным массивом законодательных и подзаконных актов в отдельных видах правоохранительной деятельности, прежде всего в сферах административной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и исполнительной (уголовно-исполнительной, административно-исполнительной) деятельности.

Таким образом, в узком значении система государственной службы в правоохранительной сфере (система государственной правоохранительной службы) может включать в себя:

- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Министер-

ства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации;
- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Государственной фельдъегерской службы;
- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Федеральной таможенной службы;
- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний;
- государственную правоохранительную службу в органах и учреждениях Федеральной службы судебных приставов.

В целом система государственной службы в правоохранительной сфере в настоящее время окончательно не сформирована и должна быть приведена в соответствие с основными целями и задачами государства в области поддержания правопорядка. Решение вопроса об отнесении службы в конкретном государственном органе к правоохранительной возможно осуществить исходя из предложенных нами признаков правоохранительной деятельности.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Гущенко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 2010. С. 8.

² См.: Правоохранительные органы Российской Федерации : учеб. / под ред. В. П. Божьева. М., 2004. С. 16.

³ См.: Исаенко В. М. Организация правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9 (58). С. 163.

⁴ См.: Черников В. В. Судебные, правоохранительные и контрольные органы России. М., 2002. С. 5.

⁵ См.: Административное право : учеб. пособие / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2016.

⁶ См.: Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 30.

⁷ См., напр.: Числов А. И. Профессиональная правоохранительная деятельность (теоретико-практическое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 29.

⁸ В данном случае и в дальнейшем речь идет об исполнительской деятельности в области исполнения решений судов и иных органов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях.

¹ Sm.: Gucenko K. F., Kovalev M. A. Pravoohranitel'nye organy. M., 2010. S. 8.

² Sm.: Pravoohranitel'nye organy Rossijskoj Federacii : uceb. / pod red. V. P. Bozh'eva. M., 2004. S. 16.

³ Sm.: Isaenko V. M. Organizacija pravoohranitel'noj dejatel'nosti // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2015. № 9 (58). S. 163.

⁴ Sm.: Chernikov V. V. Sudebnye, pravoohranitel'nye i kontrol'nye organy Rossii. M., 2002. S. 5.

⁵ Sm.: Administrativnoe pravo : uceb. posobie / pod red. L. L. Popova, M. S. Studenikinoj. M., 2016.

⁶ Sm.: Bratko A. G. Pravoohranitel'naja sistema (voprosy teorij) : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1992. S. 30.

⁷ Sm., napr.: Chislov A. I. Professional'naja pravoohranitel'naja dejatel'nost' (teoretiko-prakticheskoe issledovanie) : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. SPb., 2000. S. 29.

⁸ V dannom sluchae i v dal'nejšem rech' idet ob ispolnitel'noj dejatel'nosti v oblasti ispolnenija reshenij sudov i inyh organov administrativnoj jurisdikcii po delam ob administrativnyh pravonarushenijah.