

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ*

Статья посвящена актуальным вопросам формирования и развития нового для отечественной правовой системы административно-правового института государственной правоохранительной службы. Автор обосновывает позицию о том, что административно-правовой институт государственной правоохранительной службы предназначен для практического и непосредственного административно-правового регулирования государственно-служебной деятельности в области обеспечения безопасности; поддержания законности и правопорядка; борьбы с преступностью; защиты прав и свобод человека и гражданина, а также внутриорганизационной деятельности в сфере кадрового обеспечения правоохранительных органов. Формирующаяся в настоящее время новая система правового регулирования государственной правоохранительной службы имеет ярко выраженную административно-правовую природу и занимает в системе отрасли административного права вполне определенное положение, а именно положение административно-правового института.

Ключевые слова: административно-правовой институт; государственная правоохранительная служба; государственно-служебные отношения.

R. V. Nagornikh

PhD in Legal Sciences, Assistant Professor,
O. E. Kutafin Moscow State Juridical University

ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTITUTION
OF STATE LAW ENFORCEMENT SERVICE

The article is devoted to topical issues of formation and development of an administrative and legal institution of the state law enforcement service that is new for the national legal system. The author substantiates the position that the administrative and legal institution of the state law enforcement service is intended for practical and immediate administrative and legal regulation of the governmental official activities in the safety provision field; law and order maintenance; crime prevention; defense of human and civil rights and freedom, as well as corporate activities in the sphere of human resourcing of law enforcement bodies. The new system of administrative and legal institution of the state law enforcement service, that is being formed currently, is of strongly pronounced administrative and legal nature and occupies its well-defined position in the system of the administrative law field, in particular the position of the administrative and legal institution.

Keywords: administrative and legal institution; state law enforcement service; governmental official relations.

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 Закона «О си-

* Материалы статьи обсуждены на международной научно-практической конференции «Уголовно-процессуальные и криминалистические средства обеспечения эффективности уголовного судопроизводства» (ФГБОУ ВПО «БГУЭП», г. Иркутск, 25–26 сентября 2014 г.).

стеме государственной службы». В ранее действовавших документах широко использовалось несколько отличающееся понятие «служба в правоохранительных органах». Впервые в официальных документах термин «правоохранительная служба» был использован в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации¹. Принятие названного федерального закона стало определенным рубежом для поэтапного формирования и становления новой для отечественного права подсистемы административно-правового регулирования — института государственной правоохранительной службы.

В теории права под правовым институтом обычно понимается совокупность сгруппированных правовых норм в рамках отдельной отрасли права, регулирующих обособленную группу общественных отношений, входящих в предмет регулирования отрасли права [5, с. 315, 136]. Правовой институт обладает рядом признаков, в том числе: однородностью фактического содержания, регулируемых общественных отношений; юридическим единством (комплексностью) норм; законодательной обособленностью. При этом выделяются и, так называемые, смешанные правовые институты, которые включают в себя некоторые элементы иного метода правового регулирования [1, с. 139].

По нашему мнению, институт государственной службы следует отнести именно к категории смешанных правовых институтов, поскольку наряду с традиционным методом императивного (публично-правового, а по сути административно-правового) регулирования все большее значение в последние годы приобретает и метод диспозитивного (частно-правового) регулирования. Особенно ярко это проявляется в расширении договорных начал в системе государственной службы, регулирования в сфере социальной защиты государственных служащих, организации и условий их труда и др.

Развернувшаяся в последнее десятилетие в научной литературе дискуссия по поводу отнесения института государственной службы к публичной либо частно-правовой сферам регулирования [3; 4] (особенно в отношении государственной гражданской службы) также не вносит окончательной ясности относительно сущности и содержания рассматриваемого правового явления.

В настоящее время в науке отчетливо прослеживаются две диаметрально противоположные концепции государственной службы — публично-правовая (как отмечалось, административно-правовая) и частно-правовая (в отдельных исследованиях используется понятие «трудо-правовая» [8]). Первая рассматривает государственную службу, прежде всего, как публично-правовой институт, в котором административно-правовому регулированию отведена ведущая роль, в ряде случаев как подотрасль административного права, а именно служебное право. Представители данной концепции при характеристике государственной службы исходят из того, что в нынешних условиях формируется новая самостоятельная отрасль российского права — служебное право [2]. Впервые в научный оборот понятие «служебное право» ввел Ю. Н. Стариков и определил его как «систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере внутренней организации государственной (и муниципальной) службы, установление правового статуса государственных (муниципальных) служащих, практического функционирования государственной (муниципальной) службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных (муниципальных) служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной (муниципальной администрации)» [6, с. 367]. По мнению многих ученых (Б. Н. Габричидзе, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко,

¹ Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации : утв. Президентом РФ 15 авг. 2001 г. № Пр-1496.

П. П. Сергун), многоотраслевая регламентация государственно-служебных отношений создает предпосылки для постановки вопроса о служебном праве, как самостоятельной отрасли российского права. Вторая концепция рассматривает государственную службу с позиции отраслевого подхода, выделяя внешнюю и внутреннюю стороны государственной службы. При этом внешняя сторона связывается непосредственно с реализацией государственным служащими функций по обеспечению полномочий государственного органа, а внутренняя, в свою очередь, с поступлением гражданина на государственную службу, ее прохождением и прекращением, которые рассматриваются как трудовые отношения, регулируемые нормами трудового права [7, с. 49].

Отдельные авторы вообще отрицают публичный характер правоотношений между государственным служащим и государственным органом. В частности, Е. А. Ершова полагает, что «между государственным гражданским служащим и государственным органом по действительному характеру правоотношений складываются не административные, публично-правовые либо сложные служебные отношения, имеющие как публично-правовой, так и частноправовой характер, а трудовые отношения, характеризующиеся трудовой сущностью и обладающие своей спецификой» [3, с. 12]. С последней позицией нельзя согласиться, поскольку государственная служба характеризуется явными признаками именно публичного административно-правового регулирования и приобретает все более отчетливые очертания подотрасли административного права, в числе которых необходимо назвать следующие.

Во-первых, общественные отношения в сфере государственной службы носят в основном однородный административно-правовой характер. Публичность правоотношения в сфере государственной службы обуславливается обязательным участием в качестве одной из сторон государственного органа, что, в свою очередь, предопределяет властный характер этих отношений и подчиненность субъектов государственно-служебных отношений. Исходя из анализа норм Конституции РФ, к субъектам данного вида правоотношений относятся Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти общей и отраслевой компетенции, органы исполнительной власти субъектов федерации, а также граждане, осуществляющие полномочия на должностях государственной службы.

Во-вторых, правоотношения в сфере государственной службы обладают определенным кругом объектов правового регулирования, которые также имеют публичный характер. По нашему мнению, при раскрытии специфики объекта правового регулирования в сфере государственной службы следует исходить из современных общетеоретических представлений об объекте правового регулирования и объекте правоотношений, которые являются нетождественными понятиями. Как известно, в теории права под объектом правового регулирования понимаются, прежде всего, сами общественные отношения, на которые воздействует право. В свою очередь, в качестве объекта правоотношения чаще всего рассматриваются предметы материального или духовного мира либо интересы субъектов правоотношений [1, с. 327]. В этой связи под общим объектом правоотношений в сфере государственной службы следует рассматривать интересы личности, общества и государства в области эффективного функционирования системы государственного управления, а в качестве видовых объектов интересы личности в реализации конституционного права на участие в управлении делами государства посредством поступления на государственную службу; интересы государства в формировании профессионального состава государственных служащих, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов; интересы общества в формировании

адекватной современным требованиям модели государственной службы. Во всех случаях речь идет о публичных интересах, регулируемых нормами конституционного и административного права.

В-третьих, характер содержания правоотношений в сфере государственной службы предполагает наличие соответствующего административно-правового механизма их регулирования, под которым, на наш взгляд, следует понимать совокупность специальных административно-правовых средств, обеспечивающих регулирование общественных отношений в сфере государственной службы и ее отраслевых разновидностей.

В-четвертых, объем законодательного регулирования государственно-служебных отношений является весьма значительным, поскольку он охватывает не только общественные отношения, связанные с построением системы государственной службы и внутриорганизационной деятельности, но и деятельностью, связанной с регулированием внешних правоохранительных функций в области обеспечения безопасности; поддержания законности и правопорядка; борьбы с преступностью; защиты прав и свобод человека и гражданина. В данной связи немаловажным является регламентация отношений по организации внешнего и внутриаппаратного государственного контроля в рассматриваемой сфере, поскольку именно он позволяет установить эффективно функционирующую систему взаимосвязей между государством в лице его органов и их должностных лиц, и обществом [9, с. 54].

Таким образом, государственная служба как подотрасль административно-права (служебное право) образует комплексное социально-правовое явление, включающее в себя особые группы общественных отношений, правовое регулирование этих отношений, профессиональных работников — служащих государственной службы, осуществляющих полномочия в сфере государственной службы, а также организационно-правовую деятельность, связанную с реализацией государственных полномочий служащими государственной службы.

Все сказанное имеет непосредственное отношение и к государственной правоохранительной службе. В связи с чем, государственная правоохранительная служба как сложное социально-правовое явление представляет собой, прежде всего, административно-правовой институт подотрасли государственной службы, обладающий признаками комплексности и системности. Административно-правовой институт государственной правоохранительной службы предназначен для практического и непосредственного административно-правового регулирования государственно-служебной деятельности в области обеспечения безопасности; поддержания законности и правопорядка; борьбы с преступностью; защиты прав и свобод человека и гражданина, а также внутриорганизационной деятельности в сфере кадрового обеспечения правоохранительных органов. При этом очевидно, что складывающаяся система правового регулирования государственной правоохранительной службы имеет ярко выраженную административно-правовую природу и занимает в системе отрасли административного права вполне определенное положение, а именно положение административно-правового института.

Список использованной литературы

1. Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 11 т. — М. : Статут, 2010. — Т. 3. Проблемы теории права: Курс лекций. — 781 с.
2. Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. А. Дякина. — Ростов н/Д, 2007. — 37 с.
3. Ершова Е. А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России / Е. А. Ершова. — М. : Статут, 2008. — 668 с.

4. Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. М. Казанцев. — М., 2000. — 46 с.
5. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юрист, 2006. — 768 с.
6. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. — Воронеж, 1996. 478 с.
7. Чиканова Л. А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 48–54.
8. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: Теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л. А. Чиканова. — М., 2005. — 45 с.
9. Якимова Е. М. Совершенствование системы государственного контроля в Российской Федерации / Е. М. Якимова // Вестник Евразийской Академии административных наук. — 2013. — № 1. — С. 53–58.

References

1. Alekseyev S. S. *Sobranie sochinenii* [Collection of Works]. Moscow, Statut Publ., 2010. Vol. 3. 781 p.
2. Dyakina I. A. *Sluzhebnoe pravo kak kompleksnaya otrasl prava. Avtoref. Dokt. Diss.* [Civil law as a complex branch of law. Doct. Diss. Thesis]. Rostov-on-Don, 2007. 37 p.
3. Ershova E. A. *Trudovye pravootnosheniya gosudarstvennykh grazhdanskikh i munitsipalnykh sluzhashchikh v Rossii* [Labor legal regulations of governmental civil and municipal employees in Russia]. Moscow, Statut Publ., 2008. 668 p.
4. Kazantsev N. M. *Publichno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoy sluzhby. Avtoref. Dokt. Diss.* [Public and legal regulation of public service. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 2000. 46 p.
5. Matuzov N. I., Malko A. V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Yurist Publ., 2006. 768 p.
6. Starilov Yu. N. *Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii (teoretiko-pravovoe issledovanie). Dokt. Diss.* [Public service in the Russian Federation (theoretical and legal investigation) Doct. Diss.]. Voronezh, 1996. 478 p.
7. Chikanova L. A. Legal regulation of governmental employee labor: development prospects. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2000, no. 3, pp. 48–54. (In Russian).
8. Chikanova L. A. *Primenenie trudovogo zakonodatelstva k sluzhebnyim otnosheniyam na gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe: Teoriya i praktika. Avtoref. Dokt. Diss.* [Applying labor legislation to work relationships in public civil service: Theory and practice. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 2005. 45 p.
9. Yakimova E. M. Improvement of the State Control System in the Russian Federation. *Vestnik Evraziyskoy Akademii administrativnykh nauk = Bulletin of Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2013, no. 1, pp. 53–58. (In Russian).

Информация об авторе

Нагорных Роман Вадимович — кандидат юридических наук, доцент, директор, Северо-Западный институт (филиал), Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина, 160001, г. Вологда, ул. Мира, 32, e-mail: Nagornikh-vipe@mail.ru.

Author

Roman V. Nagornikh — PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Director of North-west Institute (branch) of O.E. Kutafin Moscow State Juridical University, 32 Mira St., 160001, Vologda, Russia; e-mail: Nagornikh-vipe@mail.ru.