

Шагапсоев Заурби Лелович

доктор юридических наук,
начальник Северо-Кавказского института
повышения квалификации (филиала)
Краснодарского университета МВД России

Тутуков Альберт Юрьевич

кандидат юридических наук,
начальник кафедры организации
правоохранительной деятельности
Северо-Кавказского института
повышения квалификации (филиала)
Краснодарского университета МВД России

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ
СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИОНАЛЬНО-
СТРУКТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ
СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-
ДЕЯТЕЛЬНОСТНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Аннотация:

В статье рассматривается природа и функциональные особенности службы в органах внутренних дел Российской Федерации. Раскрывается институционально-административный аспект службы в органах полиции. Приводится ее характеристика как публично и общественного института. Обосновывается назначение службы как публично-общественного института.

Ключевые слова:

административный аспект, публично-общественный институт, органы внутренних дел, организационно-структурное построение, правоохранительная деятельность, полицейская служба, сравнительно-правовой анализ.

Shkhagapsoev Zaurbi Lelovich

D.Phil. in Law, Headmaster of
North Caucasus Institute for Advanced Training,
branch of Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

Tutukov Albert Yuryevich

PhD in Law, Assistant Professor,
Head of the Department
for Organization of Law Enforcement Activities,
North Caucasus Institute for Advanced Training,
branch of Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL NATURE
AND FUNCTIONAL-STRUCTURAL
FEATURES OF THE SERVICE
IN THE INTERNAL AFFAIRS:
INSTITUTIONAL AND ACTIVITY
DESCRIPTION**

Summary:

The article deals with the nature and the functional features of the service in the internal affairs bodies of the Russian Federation. The institutional and administrative aspects of the service in police are discussed. The authors describe it as a public and social institution. The objectives of the service in police as a public institution are justified.

Keywords:

administrative aspect, public institution, internal affairs bodies, organizational structure, law enforcement, police service, comparative legal analysis.

Сущность организационного построения службы в органах внутренних дел Российской Федерации представляет сложные проблемы комплексного и системного характера. Сложность исходит из целого ряда факторов и причин, а также связанных с ними проблем. Прежде всего, это вопросы нормативного и административного происхождения.

С точки зрения вопросов регулирования, необходимо отметить, что в нормативно-правовых нормах отсутствует прямое определение полицейской службы. К сожалению, имеет место распространенная тенденция, когда институт или правовое явление существует в практике, однако четкого законодательного закрепления не имеет. Применительно к полицейской службе данная проблема осложняется отсутствием нормативно-правового акта, необходимость принятия которого проистекает из действующего Федерального закона РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ. Необходимо отметить, что в данном случае речь идет о возможном принятии Федерального закона о правоохранительной службе, так как его отсутствие определяет некий незаконченный характер административно-правового регулирования службы в органах полиции.

Представляется очевидным, что в Российском государстве, высшей ценностью которого является защита прав и свобод человека и гражданина, деятельность должностных лиц, на которых возлагается реализация этой обязанности, должна быть регламентирована более детально, в том числе и содержать механизмы, обеспечивающие стабильность на длительное время.

В условиях последних преобразований, происходящих в сфере государственного управления, имеют место и изменения, коснувшиеся организации государственной администрации как публично института; кроме того, изменились и принципы, содержание и формы деятельности

государственных служащих. Как итог – формирование новых образцов и моделей осуществления функций государственной администрации, а также деятельности служащих органов государственной власти. Служба в системе органов внутренних дел является одной из неотделимых частей изменений в рамках «нового администрирования». Анализ правовых преобразований, а также правоохранительной практики показывает, что изменения в системе службы в органах полиции коснулись двух основных направлений: институционально-административного и деятельностно-распорядительного.

Институционально-административный аспект службы в органах полиции определяет ее как публичный и общественный институт; деятельностно-распорядительная сторона – как специальный вид профессиональной деятельности. Если рассматривать службу в органах внутренних дел с точки зрения публично-общественного института, ее назначением будет защита интересов государства и общества в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности. Таким образом, сущность и содержание службы в данном значении проистекают от целей, задач и назначения органов полиции.

Несмотря на то что полиция РФ, будучи значительным по своим целям механизмом, подвергается беспрестанному изучению со стороны практиков и теоретиков, существует лишь незначительное количество работ, предметом исследования которых являлись бы вопросы, связанные с выявлением или определением концептуально-теоретических особенностей, специфики и назначения полиции в системе современного Российского государства. Главным принципом построения всей системы полиции является принцип единства на территории всего государства, что характеризует систему органов внутренних дел как единый орган государственной власти, действующий на территории всего государства и имеющий одни цели, задачи, формы и организационно-структурное построение.

Так уж сложилось, что в российском правовом пространстве отсутствует законодательное закрепление понятия правоохранительной деятельности. Однако данное явление имеет многочисленные трактовки в научной литературе. Анализ некоторых точек зрения предусматривает выделение различных определений в процессе изучения сущности и природы правоохранительной деятельности.

Так, представляется достаточно типичным определение, представленное В.П. Божьевым. По его мнению, «правоохранительная деятельность – это предусмотренная действующим законодательством государственная или санкционированная государством деятельность, направленная на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими своих обязанностей, осуществляемая, как правило, в определенном процессуальном порядке специально уполномоченными на то лицами и связанная с применением законных мер государственного принуждения» [1].

Подобная точка зрения содержится в трудах Ю.А. Дмитриева и М.А. Шапкина, которые также считают, что «правоохранительная деятельность – это деятельность государственных и общественных организаций, которая осуществляется с целью охраны права специально на то уполномоченными органами и общественными формированиями путем применения мер юридической ответственности в соответствии с законом и с соблюдением установленных процедур» [2].

Аналогичные формулировки относительно данного явления можно найти и в специальных научных исследованиях [3]. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что имеет место определенное согласие между специалистами по данной проблематике в отношении отличительных характеристик правоохранительной деятельности. Однако факт отсутствия споров по данному моменту не вызывает удивления, так как: во-первых, правоохранительная деятельность связана с защитой граждан, общества и государства от преступных посягательств, во-вторых, защита представляет собой специальную деятельность, связанную с использованием законных мер принуждения.

Однако если говорить об общественно-правоохранительной деятельности, следует отметить, что она имеет более широкое толкование. Ее можно определить как специфическую деятельность государственных органов, граждан и общественных институтов, осуществляемую совместно и связанную с созданием безопасных и благоприятных условий для граждан и общества. Следует выделить характерные особенности общественно-правоохранительной деятельности:

– деятельность органов внутренних дел в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности следует рассматривать как комплексную работу, обусловленную системными факторами, в связи с чем требующую усилий всего общества, граждан и государственных органов. Основная задача органов полиции – объединение и согласование усилий различных участников. В результате организации и институты, которые не имеют отношения к органам внутренних дел, могут стать полноправными субъектами обеспечения правопорядка. Что, соответственно, повысит эффективность всей системы;

– вся деятельность полиции рассматривается посредством профилактических мероприятий в отношении противоправной деятельности и, соответственно, путем устранения причин и факторов, лежащих в основе этой деятельности. Поэтому деятельность сотрудников связана с подготовкой и осуществлением профилактическо-активных мероприятий. Это означает, что основными функциями для сотрудника в первую очередь должны стать умения налаживать устойчивые и доверительные связи с гражданами и обществом.

Полицейская служба в РФ представляет собой явление исключительно правоохранительной направленности и имеет определенно профессионально-специальное назначение. Как следствие, полиция является закрытой и обособленной от гражданских служб и ведомств структурой.

Исследование административно-правовой сущности и выявленные организационно-функциональные особенности службы в органах полиции позволяют сделать определенные выводы.

Представляется вполне обоснованным мнение об органах внутренних дел как о неотъемлемой части эпохи нового администрирования. Кроме того, нельзя не согласиться с С.В. Михелькевичем, который признал органы внутренних дел «основными “пострадавшими” и главным объектом нового администрирования, в силу того, что его сущность (стремление к сотрудничеству, возрастание согласительных процедур, разнообразные формы сотрудничества с гражданами и обществом и т. д.) резонирует и качественно изменяет сущностную составляющую органов внутренних дел: право на использование законных мер принуждения» [4].

Применение законодательно обусловленных мер принуждения рассматривается обществом как крайняя и исключительная мера.

Как следствие, происходит расширение сущности задач, возлагаемых на органы внутренних дел.

В качестве общих квалификационных признаков правоохранительной службы законодатель закрепил следующие:

– правоохранительная служба – это специфическая, общественно полезная, профессиональная служебная деятельность граждан;

– специфический характер деятельности обусловлен тем, что органы внутренних дел осуществляют функции по обеспечению общественной безопасности, законности, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Служба в органах внутренних дел представляет собой комплексное явление, имеющее двойственную правовую природу. С одной стороны, это самостоятельная в организационно-правовом отношении общественно полезная деятельность, связанная с реализацией государственных полномочий в общественно значимой сфере, трактуемой в правоохранительном аспекте [5]. С другой – это публичный и общественный институт, административно-правовая форма организации и осуществления деятельности граждан, уполномоченных на реализацию государственных полномочий в общественно-значимой сфере, состоящих в специфических отношениях с государством, обществом и гражданами, в связи с которыми имеющая различную административно-правовую сущность.

Ссылки:

1. Божьев В.П. Правоохранительные органы России : учебник. М., 2008. С. 20–21.
2. Дмитриев Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник. М., 2008. С. 12.
3. Студеникин В.Е. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел как объект организации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
4. Кузнецов С.М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел: административно-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
5. Михелькевич С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства (сравнительно-правовой анализ теории и практики ФРГ и Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

References:

1. Bozhyev, VP 2008, *Law enforcement bodies of Russia: the textbook*, Moscow, pp. 20-21.
2. Dmitriev, YA 2008, *The law enforcement bodies of the Russian Federation: the textbook*, Moscow, p. 12.
3. Studenikin, VE 2004, *Law enforcement bodies of internal affairs as the object of the organization*: PhD thesis, Moscow.
4. Kuznetsov, SM 1997, *Law enforcement bodies of internal affairs: the administrative and legal aspects*: PhD thesis, Moscow.
5. Mihelkevich, SV 2010, *Administrative and legal regulation model and optimization of service in the police (militia) of a federal state (comparative legal analysis of the theory and practice of Germany and the Russian Federation)*: PhD thesis, Moscow.