

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Позднякова

*Воронежский институт МВД России*

Поступила в редакцию 10 марта 2010 г.

**Аннотация:** государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации специфична и имеет ряд особенностей, которые отличают ее от иных видов государственной службы. В статье рассмотрены основные особенности государственной службы в органах внутренних дел, мнения видных ученых, имеющих отношение к государственно-правовому устройству.

**Ключевые слова:** государственная служба, органы внутренних дел, государственный орган, должность.

**Abstract:** public service in the internal affairs of Russia has some specific features that distinguish it from other types of public service. The article describes the main features of public service in the internal affairs bodies, the views of various eminent scientists, relevant to the state-legal unit.

**Key words:** public service, internal affairs bodies, the public agency, position.

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации специфична и имеет ряд особенностей, которые отличают ее от иных видов государственной службы.

На наш взгляд, к особенностям государственной службы в органах внутренних дел относятся:

- территориальный масштаб ее деятельности;
- вооруженный характер службы;
- прохождение государственной службы в органах внутренних дел на должностях правоохранительной службы только в органах государственной власти;
- специфические задачи и функции государственной службы в органах внутренних дел, среди которых важнейшие — обеспечение общественной безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью и защита прав и свобод человека и гражданина;
- правовое регулирование отношений между сотрудниками органов внутренних дел и государственными органами, где они проходят службу;
- особенности поступления и прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Отличительной особенностью государственной службы в органах внутренних дел является *территориальный масштаб ее деятельности*. Свои полномочия сотрудники милиции реализуют на всей территории России. В ст. 18 Закона РФ «О милиции»<sup>1</sup> указано, что сотрудник ми-

<sup>1</sup> О милиции : Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. от 29 декабря 2009 г.). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90783>

лиции на территории Российской Федерации независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени обязан:

— оказывать помощь, в том числе первую доврачебную, гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни;

— в случае обращения к нему граждан с заявлениями о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, либо в случае непосредственного обнаружения сотрудником милиции таких событий принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушения, задержанию лица по подозрению в его совершении, охране места происшествия и сообщить об этом в ближайшее подразделение милиции.

Служба в органах внутренних дел — это главным образом *вооруженная служба*. Сотрудники милиции имеют право на постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств принуждения. Кроме того, они могут использовать более сильные образцы военной техники и вооружения (боевые машины пехоты, бронетранспортеры, пулеметы, снайперские винтовки и т.д.). Сотрудники милиции зачастую проходят службу в экстремальных условиях, связанных с риском для их жизни и здоровья, выполняя служебные задачи по пресечению преступлений и иных противоправных посягательств, сталкиваются с непосредственной угрозой для своей жизни и здоровья. При этом они не вправе отказаться от выполнения своих профессиональных обязанностей, ссылаясь на риск для их жизни и здоровья. Это является одной из причин наделяния сотрудников милиции правом применения мер непосредственного принуждения — для защиты от нападений, угрожающих жизни или здоровью, обеспечения собственной безопасности.

Государственная служба в органах внутренних дел осуществляется на должностях правоохранительной службы только *в органах государственной власти*.

Вопрос, связанный с определением понятий «государственный орган» и «государственная должность», привлекал внимание различных ученых, имеющих отношение к государственно-правовому устройству. Наибольшего внимания заслуживают труды ученых по административному праву, которые существенно разработали эту проблему<sup>2</sup>.

С определением данных понятий связаны напрямую государственно-служебные отношения. Эти отношения осуществляются только в органах государственной власти на должностях государственной службы. Служебные отношения в негосударственных органах, органах местного самоуправления к государственной службе не относятся. Они имеют отдельный правовой статус.

---

<sup>2</sup> См., например: *Габричидзе Б. Н. и др.* Административное право России : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Бахрах Д. Н.* Административное право : учеб. М., 1993; *Основы права : учеб. пособие для средних специальных учебных заведений / под общ. ред. В. В. Лазарева.* М., 2001; *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996 и др.

В литературе высказывались различные суждения относительно понятия «государственный орган».

Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский орган государства определяют как «составное и в то же время относительно обособленное подразделение государственного аппарата, которое участвует в осуществлении задач и функций государства и действует от его имени и по его поручению, имеет соответствующую компетенцию и структуру, наделено установленным законодательством объемом властных полномочий, применяет присущие ему формы и методы деятельности»<sup>3</sup>.

Ю. Н. Стариков считает, что «государственный орган является частью государства и исполняет функции государства»<sup>4</sup>. Он отмечает, что понятие «орган» является частью более широкого понятия — «организация». Организация — это совокупность людей, их коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т.е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы. Поэтому орган — это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

По мнению Д. Н. Бахраха, «государственный (муниципальный) орган — это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата (аппарата местного самоуправления), наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции, структура и деятельность которой регламентированы правом»<sup>5</sup>.

В. В. Лазарев под органом государства понимает организационно и структурно обособленную часть государственного механизма, наделенную в установленном Конституцией России порядке государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти Российского государства<sup>6</sup>.

При обобщении подходов к определению государственного органа, имеющих в научной литературе, выделяются несколько достаточно самостоятельных аспектов рассматриваемого явления, а именно:

во-первых, государственный орган является составной частью государственного аппарата;

во-вторых, государственный орган создан для осуществления задач и функций государства;

в-третьих, государственный орган действует от имени и по поручению государства;

в-четвертых, государственный орган наделен установленным законодательством объемом властных полномочий;

<sup>3</sup> Габричидзе Б. Н. и др. Административное право России : учеб. С. 98.

<sup>4</sup> Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 12.

<sup>5</sup> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. С. 75.

<sup>6</sup> См.: Основы права : учеб. пособие для средних специальных учебных заведений. С. 45.

в-пятых, государственный орган имеет соответствующую компетенцию и структуру;

в-шестых, государственный орган применяет присущие ему формы и методы деятельности;

в-седьмых, государственный орган наделен материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти.

Органы внутренних дел входят в систему органов исполнительной власти.

Современное законодательство о службе не дает легального общего определения понятия должности, поэтому представляется целесообразным восполнить этот пробел доктринальными определениями этой организационно-правовой категории.

Рассуждая о связи государственного органа с государственной должностью, Г. В. Атаманчук отмечает, что «трудно согласиться с упорно навязываемым мнением о том, что государственная должность представляет собой первичную структурную единицу государственного органа. Как будто государственная должность имеет самодовлеющее значение и из нее, как из кубиков, складывается государственный орган. В действительности же все имеет обратную логику: именно и только государственный орган наделяется компетенцией, и для обеспечения ее реализации в нем создается определенная и системно организованная совокупность государственных должностей (штатное расписание)»<sup>7</sup>. Мы полностью разделяем мнение Г. В. Атаманчука по рассматриваемому вопросу.

В научной юридической литературе высказывались различные взгляды на понятие государственной должности.

В. М. Манохин<sup>8</sup> отмечал, что должность — это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации), предоставляемой лицу — государственному служащему в целях ее практического осуществления. Должность — это первичная ячейка, исходная организационно-структурная единица государственного органа.

Д. Н. Бахрах полагает, что должность государственной службы — это низовая структурная единица государственного механизма, устойчивый комплекс обязанностей и прав, учреждаемый компетентным государственным органом для осуществления государственных функций; замещается одним лицом; на основе правоприменительного акта государственной администрации имеет определенное название и включена в реестр государственной службы; содержание должности (в том числе оплата труда государственного служащего) финансируется из государственного бюджета России или ее субъекта<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> См.: Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика. Изд. 2-е, доп. М., 2008. С. 127.

<sup>8</sup> См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

<sup>9</sup> См.: Бахрах Д. Н. Государственная служба России : учеб. пособие. М., 2007. С. 16.

Г. В. Атаманчук смысл государственной должности видит в том, что это юридическое (правовое) установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем и содержание деятельности (участия) в реализации его компетенции (функций и полномочий)<sup>10</sup>.

По мнению А. Ф. Ноздрачева, должность государственной службы это «простейшая ячейка государственного аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль, стабильный круг обязанностей, возложенных на этого работника»<sup>11</sup>.

Ю. Н. Старилов считает, что должность государственной службы «является первоэлементом, «кирпичиком» государственной организации (администрации)... Это означает часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность»<sup>12</sup>.

С точки зрения Д. М. Овсянко, «под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица той или иной организации, определяющая содержание и объем полномочий занимающего ее лица»<sup>13</sup>. Эта организационно-правовая категория, по его мнению, присуща только государственным служащим; другие группы населения работают по специальности.

Государственная служба в органах внутренних дел осуществляется на должностях правоохранительной службы. Вопрос должности правоохранительной службы остается самым спорным и решающим, так как «границы применимости правоохранительной службы могут быть определены лишь тогда, когда будет решен принципиальный вопрос о том, как будут учреждаться соответствующие должности»<sup>14</sup>.

Основные признаки должности правоохранительной службы следующие:

- 1) учреждается в правоохранительном органе с целью реализации его задач и функций;
- 2) для каждой должности правоохранительной службы установлен порядок ее учреждения и замещения;
- 3) характеризуется наличием должностных обязанностей и прав для лиц, ее замещающих;
- 4) замещается одним государственным служащим;
- 5) должность определяет предельное специальное звание или классный чин.

<sup>10</sup> См.: Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика. С. 127.

<sup>11</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 123.

<sup>12</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 119.

<sup>13</sup> Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 4-е изд. М., 2008. С. 53.

<sup>14</sup> Канищев Д. С. Административно-правовые вопросы формирования правоохранительной службы как вида государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

Особенностью государственной службы в органах внутренних дел являются *специфические задачи и функции*, среди которых важнейшие — обеспечение общественной безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью и защита прав и свобод человека и гражданина.

При рассмотрении *обеспечения общественной безопасности* как основной задачи органов внутренних дел необходимо подразумевать защищенность от внутренних угроз, так как обеспечение внешней безопасности — это основная функция государственной военной службы.

Общественная безопасность представляет собой сложное и многоплановое явление социальной жизни общества. Общественная безопасность служит целям безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций. Проблемы ее обеспечения имеют актуальное значение для жизнедеятельности общества, для претворения в жизнь радикальных экономических и политических преобразований, проводимых в России.

Нарушение норм общественной безопасности создает угрозу жизни и здоровью многих людей, может причинить значительный ущерб обществу и государству.

Для обеспечения общественной безопасности органы внутренних дел во взаимодействии с другими государственными органами и общественными организациями при содействии граждан осуществляют систему организационных и правоохранительных мер, состоящих в организации правомерного поведения людей в общественных местах, дорожном движении и других сферах социальной жизни общества, в предупреждении и пресечении правонарушений, привлечении виновных к ответственности за их совершение и направленных на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных действий<sup>15</sup>.

*Обеспечение законности и правопорядка* — следующая основная функция органов внутренних дел. Отсутствие четких правовых дефиниций законности и правопорядка является недостатком российского законодательства, хотя во многих нормативно-правовых актах данные понятия упоминаются<sup>16</sup>.

Существует множество различных определений этого явления. Но практически в каждом из них выделяется то главное, что и образует суть, основу законности, — строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права участниками общественных отношений.

---

<sup>15</sup> См.: Теория государства и права : учеб. / под общ. ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 195.

<sup>16</sup> См., например: Конституция РФ (с изм. от 30 декабря 2008 г.). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=2875>; О системе государственной службы в Российской Федерации : Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (с изм. от 1 декабря 2007 г.). URL: [http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/64\\_4.html](http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/64_4.html) и др.

В деятельности органов внутренних дел законность выражается, во-первых, в том, что их структура и компетенция определены в законах и подзаконных нормативных актах; во-вторых, — в точном осуществлении органами внутренних дел требований принципов права; в-третьих, — в строгой подзаконности всей правоприменительной деятельности; в-четвертых, — в строгой субординации актов, издаваемых в органах внутренних дел<sup>17</sup>.

Применительно к органам внутренних дел можно выделить *два аспекта законности*: внешний аспект связан с профессиональной деятельностью органов внутренних дел — по профилактике правонарушений, охране общественного порядка, раскрытию и расследованию преступлений и т.д.; в этом случае законность направлена на обеспечение строгого, неуклонного соблюдения, исполнения гражданами, должностными лицами, организациями и учреждениями норм права, охраняющих общество от преступных посягательств, обеспечивающих порядок в общественных местах и т.д. Внутренний аспект законности предусматривает соответствие закону деятельности самих государственных органов, их подразделений и сотрудников и служит средством для достижения основной цели деятельности этих органов.

С законностью теснейшим образом связано другое правовое явление — *правовой порядок (правопорядок)*. Как отмечает В. В. Лазарев, «правопорядок — это состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности. Это конечный результат реализации правовых требований и предписаний, соблюдения, исполнения правовых норм, т.е. законности. Именно правопорядок представляет собой цель правового регулирования, именно для его достижения издаются законы и другие нормативные правовые акты, осуществляется совершенствование законодательства, принимаются меры по укреплению законности»<sup>18</sup>.

Содержание понятия *борьбы с преступностью* в законодательстве не раскрывается, однако в ст. 2 Закона РФ «О милиции»<sup>19</sup> в ее задачи среди прочего входят предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений. Именно эти аспекты, по нашему мнению, входят в понятие борьбы с преступностью как задачи органов внутренних дел.

Важную роль в социально-юридическом механизме обеспечения прав человека и гражданина играют органы внутренних дел. Их деятельность в этой сфере строится в соответствии с конституционными принципами законности, уважения прав личности, гуманизма, гласности, подотчетности и подконтрольности органам государственной власти и управления, планирования и взаимодействия.

*Обеспечение (гарантии) прав и свобод человека и гражданина* органами внутренних дел — это создание личности условий, способствующих

---

<sup>17</sup> См.: Теория государства и права : учеб. С. 420.

<sup>18</sup> Общая теория права и государства : учеб. / под общ. ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 142.

<sup>19</sup> О милиции : Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1.

удовлетворению ее благ и интересов в различных сферах: экономической, политической, социальной, духовной. Данное обстоятельство определяет широкий спектр прав и свобод, входящих в сферу обеспечения органами внутренних дел, а именно: социально-экономических, политических, социально-культурных, личных.

Отношения государственной службы в органах внутренних дел можно рассматривать с двух сторон: во-первых, отношения между государственным служащим и государственным органом, где он проходит службу; во-вторых, — отношения государственного служащего с гражданами, не подчиненными ему по службе. Второй тип правоотношений ученые называют однозначно административными. А насчет первого типа правоотношений существуют различные точки зрения.

В бывших социалистических странах, в том числе Советском Союзе, считалось, что необходимости устанавливать особый статус для служащих государственной администрации нет и они подпадают под действие норм гражданского и трудового права. Так, В. М. Манохин отмечал: «Преобладающее число норм, регламентирующих советскую государственную службу, входит в советское административное право — нормы, регулирующие организацию государственной службы и ее осуществление. Значительная часть правовых норм этого института относится к советскому трудовому праву — нормы, которые регулируют общие для рабочих и служащих вопросы трудовой деятельности»<sup>20</sup>.

В правовой литературе не решен вопрос с принципиальной оценкой, является ли государственная служба разновидностью труда свободного найма (и в этом случае она должна регулироваться трудовым законодательством) или же государственная служба является деятельностью личного состава государственных органов по выполнению властных функций государства (и в этом случае она не может быть организована по канонам свободного трудового предпринимательства).

А. В. Оболюнский исходит из того, что специфика деятельности государственного служащего заключается в его работодателе — государстве, поэтому она регулируется нормами не трудового, а административного права и права государственной службы как его части, которое предусматривает неравенство сторон, особый порядок разрешения трудовых споров, а также дополнительные ограничения, налагаемые на работника в обмен на компенсацию — как моральную (возможность служить «самой» власти), так и материальную<sup>21</sup>.

И. В. Белова, выделяя особенности правоохранительной службы России, отмечает: «Регулирование службы в указанных государственных органах исполнительной власти осуществляется преимущественно нормами административного права, где публичные интересы стоят выше частных или корпоративных. Служба осуществляется не в трудовых, а в

---

<sup>20</sup> Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 26.

<sup>21</sup> См.: Оболюнский А. В. Государственная служба во Франции // Государство и право. 2000. № 11. С. 60.

административных коллективах, отношения в которых строятся на основе субординации»<sup>22</sup>.

Мы поддерживаем предложение Ю. Н. Старилова, который считает, что целесообразно в ближайшем будущем освободить институт государственной службы от норм трудового права. Государственная служба в органах внутренних дел должна регулироваться нормами административного права в связи с тем, что это особый вид службы по исполнению властных полномочий государства. Сотрудники органов внутренних дел имеют особый административно-правовой статус и существенные отличия от работников, трудовая деятельность которых урегулирована нормами трудового права.

*Административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел* включает в себя некоторые особенности. Цели и задачи, стоящие перед Министерством внутренних дел, обуславливают характерные особенности самой службы и установление специального статуса ее сотрудников. К сотрудникам органов внутренних дел предъявляются специальные требования в период прохождения ими правоохранительной службы: присвоение специальных званий; наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации сотрудников; материальное стимулирование; специальные требования к лицам, поступающим на службу; особые условия прохождения службы; порядок применения к сотрудникам мер правовой ответственности; особенности увольнения со службы.

Особенностью службы в органах внутренних дел является принятие присяги лицами, впервые поступающими на службу. Ее смысл заключается в том, что, присягая, граждане, поступающие на службу, произносят слова, проявляющие существо служебного долга. Они сознательно подтверждают и выражают свою готовность участвовать в обеспечении безопасности России.

В заключение хотелось бы отметить, что особенности государственной службы в органах внутренних дел связаны с историческим развитием данного института и реалиями современной жизни России.

---

**380** <sup>22</sup> Белова Н. В. Административно-правовой статус служащего государственной правоохранительной службы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 42.