

Юридические науки

УДК 351.74

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДАННЫХ ОРГАНОВ

С.Ю. Дегонский, Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь (Минск, Республика Беларусь), E-mail: degonskii@mail.ru

Аннотация. Рассматривается государственная управленческая деятельность в области обеспечения национальной безопасности. При этом акцентируется внимание на правовом регулировании деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь в системе органов государственного управления, обеспечивающих общественную безопасность. Раскрывается назначение ОВД и место данных органов в государственной системе Республики Беларусь, обозначаются отличительные черты службы в них. Обращается внимание на несовершенство законодательства, регламентирующего прохождение службы в ОВД, и необходимость его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: Правовое регулирование, органы внутренних дел, правоохранительные органы, нормативный правовой акт, прохождение службы, государственная служба, правоохранительная служба, законодательство.

Правовое регулирование общественных отношений становится важнейшим методом государственного руководства обществом [7, с. 43]. Оно позволяет создавать благоприятные правовые условия для деятельности субъектов права [12, с. 59]. Таким образом, проявляется функционирование исполнительной власти, осуществляется выражение государственной воли [6, с. 2].

Органы внутренних дел (ОВД) – сложный социальный организм, являющийся неотъемлемой частью современного общества. Их состояние и возможности развития всегда обусловлены тенденциями развития общества в целом. Однако независимо от исторических условий и социально-экономических тенденций развития этот институт социального контроля и один из важнейших субъектов обеспечения национальной безопасности объективно требует к себе повышенного внимания и научно взвешенного отношения со стороны органов государственной власти [14, с. 30].

Структурно-функциональные изменения ОВД обусловлены постоянно меняющимися условиями общественной жизни. В связи с этим сущность деятельности ОВД определяется прежде всего формой устройства государственной власти, задачами, стоящими перед конкретным государством, и существующим политическим режимом. [2, с. 6]

По мнению И.М. Серебряковой, и с ней нельзя не согласиться, деятельность правоохранительных органов Республики Беларусь реализуется нормами почти всех отраслей права и законодательства, что, несомненно, свидетельствует о комплексном нормативно-правовом характере такого регулирования и явно просматривающейся тенденции формирования новой отрасли законодательства – законодательства о правоохранительных органах [13, с. 116].

«Качественное и эффективное правовое регулирование, в свою очередь, базируется на научно обоснованных положениях, концепциях, ключевых теоретических представлениях о правовой системе и ее элементах» [15, с. 169].

По мнению В.В. Лазарева, правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правовых отношений, правовых предписаний и др.) упорядочение общественных отношений [7, с. 98].

Правовое регулирование прохождения службы в ОВД включает в себя систему нормативных правовых актов (далее – НПА), которая содержит нормы, регулирующие отношения при прохождении указанной службы. Сущность данного вида регулирования определяется его многоаспектностью, опорой на принципы, закрепленные в конституционно-правовых нормах. В первую очередь необходимо отметить, что регулирование прохождения службы в ОВД подчиняется основному закону страны – Конституции Республики Беларусь [5]. Так, в ст.36 Конституции отмечено, что сотрудники ОВД не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели, на сотрудников с некоторыми изъятиями распространяются требования ст.43 основного закона страны в части нормирования рабочей недели в количестве 40 часов, предоставлении еженедельных дней отдыха и ежегодных оплачиваемых отпусков. Вместе с тем, сформировано и собственное законодательство, отражающее особенности прохождения службы в ОВД, которое во многом основано на ведомственном правовом регулировании.

Законодатель в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» [9] определяет ОВД как государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них настоящим законом и иными законодательными актами Республики Беларусь. В данном нормативном правовом акте также закреплена правовая позиция о том, что ОВД являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

ОВД, наряду с иными государственными органами (следственным комитетом, комитетом судебных экспертиз, органами финансовых расследований, подразделениями МЧС), осуществляют правоохранительную деятельность. Однако четкое определение, что же такое государственный правоохранительный орган и правоохранительная деятельность, в нормативных актах отсутствует. Данный пробел законодательства, на наш взгляд, требует устранения, в целях выработки надлежащего подхода к качественной правовой регламентации службы в ОВД.

По нашему мнению интереса заслуживает позиция И.М. Серебряковой, которая считает, что «под правоохранительной деятельностью следует понимать такую государственную деятельность, которая осуществляется специально уполномоченными органами с применением мер государственного принуждения и общественного воздействия, в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка и направлена на защиту прав и свобод граждан, всех форм собственности от противоправных посягательств, а также независимости и территориальной целостности страны; охрану общественного порядка, обеспечение личной и имущественной безопасности; борьбу с преступностью и решение других задач в пределах предоставленной им компетенции» [13, с. 55]. В систему же правоохранительных органов она включает органы прокуратуры, внутренних дел, государственной безопасности и финансовых расследований. При этом И.М. Серебрякова подчеркивает, что ОВД являются самой многочисленной структурой в этой системе.

Схожей позиции в определении правоохранительной деятельности придерживается российский ученый К.Ф. Гуценко, который считает, что «к ней следовало бы относить такую

государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка» [3, с. 19]. Однако, в отличие от предыдущего автора, К.Ф. Гуценко к правоохранительным органам относит: суды; учреждения, осуществляющие организационное обеспечение деятельности судов (Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его местные учреждения, Федеральная служба судебных приставов, иные службы и подразделения Министерства юстиции РФ и др.); прокуратуру; некоторые из учреждений и должностных лиц, призванных выявлять и расследовать преступления [3, с. 24-25].

Отдельно необходимо выделить точку зрения Д.Н. Бахраха, по мнению которого правоохранительную деятельность осуществляют служащие: подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности МВД России; таможенных органов РФ; противопожарной и иных служб МЧС России; органов Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков; Федеральной службы судебных приставов; Федеральной службы исполнения наказаний; Государственной фельдъегерской службы РФ. Назначение правоохранительной службы Д.Н. Бахрах видит в защите права и свободы граждан и организаций, обеспечении общественной безопасности, ведении борьбы с преступлениями и административными правонарушениями [1, с. 253].

В то же время Л.Л. Попов более широко видит структуру правоохранительной службы, полагая, что правоохранительную функцию осуществляют: МВД России и его Федеральная миграционная служба, ФСБ России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Минюст России и подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов и некоторые др. (11, с. 148).

Несмотря на различия в подходах к пониманию правоохранительной деятельности и системы правоохранительных органов, все ученые единодушно к ним относят ОВД. Анализ законодательства также приводит к выводу о том, что последние относятся к государственным правоохранительным органам. Данную позицию подтверждают специфические задачи, стоящие перед ОВД в рамках их деятельности, как правоохранительного органа государственного управления. В ст.2 Закона «Об ОВД Республики Беларусь» [9] приведен перечень основных задач, стоящих перед ОВД, среди которых:

защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств;

защита интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса в соответствии с их компетенцией и др.

Но нельзя не отметить тот факт, что указанный перечень задач не исчерпывающий, и на органы внутренних дел законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи [9]. На наш взгляд, последняя позиция имеет спорное выражение,

так как она приводит к решению зачастую несвойственных ОВД задач, распылению сил и средств, увеличению нагрузки на сотрудников ОВД. Однако, так сложилось исторически, что ОВД решали несвойственные задачи на протяжении всего времени своего существования. И это можно объяснить лишь тем, что государство не только оказывало доверие ОВД в части реализации своих важных функций (полиция осуществляла некоторые судебные функции, сливаясь с нижним земским судом; выполняла многочисленные административно-хозяйственные функции, отвечая за состояние дорог, мостов, противопожарную безопасность, борьбу с эпидемиями и эпизоотиями) через призму деятельности последних, но и не видело альтернативы ОВД в решении данных социально значимых задач. Ведь ОВД практически всегда отличала четкая система построения, особые элементы прохождения службы, включающие строгое соблюдение дисциплины, принцип единоначалия, неукоснительное исполнение приказов и распоряжений начальников, оперативность в принятии решений. И как нам видится, решить вопрос об ограничении наделения ОВД несвойственными задачами в одночасье на данном этапе развития общества и государства весьма и весьма проблематично. Этому должна предшествовать кропотливая, научно обоснованная работа по совершенствованию структуры и деятельности всего государственного аппарата на основе глубокого анализа происходящих в государстве и обществе процессов социального, политического и экономического характера.

В данном вопросе нам видится более правильной позиция законодателя Российской Федерации в части определения основных направлений деятельности полиции в Федеральном Законе Российской Федерации «О полиции» №3-ФЗ от 07.02.2011, где в ч.1 ст.2 определен исчерпывающий перечень таких направлений из 12 пунктов, что, несомненно, позволяет отгородить правоохранительный орган от несвойственных функций и сконцентрировать усилия на поддержании общественной безопасности.

Комплексность правового регулирования отношений при прохождении службы закрепило действующее Положение о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь [10]. Об этом в частности свидетельствуют факты регулирования ее отдельных положений законодательством о труде: «продолжительность служебного времени устанавливается Министром исходя из особенностей деятельности органов внутренних дел и в соответствии с законодательством о труде». Предельное количество сверхурочного времени и выходных дней, которые могут использоваться для привлечения сотрудника к выполнению служебных обязанностей, устанавливается в соответствии с законодательством о труде [10, п.120]. Кроме того принадлежность службы в ОВД к государственной службе Республики Беларусь закреплена в п.2 Положения. Однако, несмотря на указанное закрепление, все же регулируются ее отношения обособленно от Закона «О государственной службе в Республики Беларусь» и последний вообще не распространяется на службу в ОВД [8, ч.3 ст.7]. Нельзя не согласиться с мнением ученых, о том, что в Положении используется понятие государственной службы как общее по отношению к конкретной разновидности государственной служебной деятельности [15, с. 159]. Считаю, что в Законе «О государственной службе в Республики Беларусь» такое согласование также должно найти закрепление.

Положительным примером можно считать законодательство Российской Федерации в части определения видов государственной службы и их описания. Так в ст.2 Закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определены виды государственной службы, которые составляют

систему государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

Так, в ст.7 вышеуказанного Закона закреплено, что правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах в учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Однако в абзаце 2 п.1 ст.19 уточнено, что данное определение применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе. Между тем такой закон в настоящее время еще не принят.

Не имея единообразного подхода к правовому регулированию прохождения государственной службы в целом, закономерно мы получаем разнообразное нормотворчество в вопросах регулирования отдельных видов государственной службы. Не является исключением и правовое регулирование прохождения службы в ОВД Республики Беларусь. Несовершенство Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь (кроме него более 90 нормативных актов МВД Республики Беларусь регулируют прохождение службы) зачастую приводит к конкуренции правовых норм, наличию пробелов правового регулирования данной сферы общественных отношений. Вышеизложенный материал позволяет сделать вывод, что правовое регулирование прохождения службы в ОВД регламентируется значительным числом НПА, принимаемых широким кругом субъектов права. Одной из важных проблем НПА МВД Республики Беларусь является правовая нестабильность, что находит выражение в бесконечном числе вносимых изменений и дополнений. В подтверждение нашей позиции можно привести Указ Президента Республики Беларусь №205 от 10 апреля 2002 в котором отмечены, среди прочих, такие негативные черты законодательства Республики Беларусь, как большое количество отсылочных норм и искажение норм законов в отдельных НПА более низкого уровня.

Сложившаяся ситуация актуализирует проблему систематизации законодательства в данной сфере. Очевидно, что вышеуказанную деятельность следует строить на плановой основе, заблаговременно вносить соответствующие изменения и дополнения, отказываться от дублирования положений НПА имеющих высшую юридическую силу, и устранять существующие правовые пробелы. В целях повышения качества правотворческой деятельности в системе МВД Республики Беларусь необходимо проводить мониторинг состояния законодательства, расширять практику экспертной деятельности в ходе подготовки проектов НПА. Примером может служить Приказ МВД РФ от 11.04.2011 № 186 «О мерах по переработке нормативных правовых актов МВД России». В нем установлено, что НПА МВД России действуют в части, не противоречащей Федеральному закону «О полиции», а также изданным в рамках его реализации Указам Президента РФ и иным правовым актам РФ. Также по этому Приказу утратившими силу были признаны 80 устаревших приказов МВД России.

Вышеперечисленные общие недостатки требуют проведения сравнительно-правового анализа регулирования прохождения службы в иных правоохранительных органах как Республики Беларусь, так и зарубежных стран [4, с. 214], а также детального анализа правового регулирования отдельных этапов прохождения службы в ОВД.

Проведение теоретических исследований, изучение правовой практики государственного управления в данной сфере общественных отношений, а также

разработка конкретных предложений по совершенствованию законодательной базы, регулирующей службу в ОВД Республики Беларусь, и внедрение полученных предложений в практическую деятельность позволят вывести решение задач организации деятельности ОВД по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь от преступных и иных противоправных посягательств на новый уровень, а также усовершенствуют деятельность ОВД.

Литература

1. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник: для высших учебных заведений по специальности и направлениям «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправленное и дополненное. – Москва: Эксмо, 2008. 528 с.
2. Горшенева, И.А. Полиция в механизме современного демократического государства: Учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / И.А. Горшенева; Фонд содействия правоохран. органам «Закон и прав». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 174 с.
3. Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы : учебник для студентов вузов, обучающихся направлению "Юриспруденция" и по специальности "Юриспруденция" / К. Ф. Гуценко ; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Юридический факультет. – М. : Кнорус, 2013. 376 с.
4. Дегонский, С.Ю. Понятие и назначение службы в органах внутренних дел Республики Беларусь / С.Ю. Дегонский // Борьба с преступностью: теория и практика : тез. докл. III Междунар. науч.-практ. конф. (Могилев, 20 марта 2015 г.). – Могилев : Могилевский инст. МВД Респ. Беларусь, 2015. – Ч.2. С. 213 – 215.
5. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994г., №2875-XII (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г., 17.10.2004 г. : Решение от 17.11.2004 г., № 1 //Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
6. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть : Пособие для вузов / А.Н.Крамник. – Мн. : Тесей, 2004. 286, [1] с.
7. Лазарев, В.В. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2001. 520с.
8. О государственной службе в Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2015.
9. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З (в редакции Закона Республики Беларусь от 25.11.2011 № 323-З) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
10. Положение о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
11. Попов, Л.Л. Административное право [Текст] : учебник для вузов / Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. ; Ред. Попов Л.Л. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2005. 703 с.

12. Право : Курс лекций : Учеб. пособие для студ.вузов / Авсеенко В.И., Варывдин В.А., Воронцов В.С. и др. ; Ред. Варывдин В.А. – М. : Ноосфера, 1999. 348 с.

13. Серебрякова, И.М. Правовые и организационные проблемы деятельности правоохранительных органов Республики Беларусь : [монография] / И.М. Серебрякова; М-во внутр. Дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2007. – 244 с.

14. Сиваков, Ю.Л. Мотивационные факторы, детерминирующие престижность и результативность государственной службы в органах внутренних дел/ Ю.Л. Сиваков // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2014. – № 1. С. 30–34.

15. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И.Чуприс; Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Минск: Право и экономика, 2009. 310 с.



Degonskij S.Ju. Pravovoe regulirovanie prohozhdenija sluzhby v organah vnutrennih del Respubliki Belarus' kak osnova organizacii dejatel'nosti dannyh organov // Nauka. Mysl'. - № 5-1. – 2016.

© С.Ю. Дегонский, 2016.

© «Наука. Мысль», 2016.



Abstract. The state management activities in the field of national security are considered. The author pays attention to the legal regulation of activities of the Internal Affairs Agencies of the Republic of Belarus in the system of state administration, provided the public safety. The appointment of the Internal Affairs Agencies and the place of these agencies in the state system of the Republic of Belarus are revealed, the distinctive features of service in them are marked. The author considers the imperfection of the legislation regulating the service career in the internal affairs, and the need for its further improvement.

Keywords: legal regulation, Internal Affairs Agencies, law enforcement, regulatory legal act, service career, public service, law enforcement service, legislation.



Сведения об авторе

Сергей Юрьевич **Дегонский**, магистр юридических наук, адъюнкт научно-педагогического факультета, Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь (Минск, Беларусь)



Подписано в печать 10.04.2016.

© Наука. Мысль, 2016.