

УДК 349.2

DOI [10.17150/1996-7756.2016.10\(1\).179-184](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184)

ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Р.В. Нагорных

Северо-Западный институт (филиал) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, г. Вологда, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
23 января 2015 г.

Дата принятия в печать
25 декабря 2015 г.

Дата онлайн-размещения
28 марта 2016 г.

Ключевые слова

Системный подход; признаки социальных систем; система государственной службы в правоохранительной сфере; функционально-целевое содержание государственной службы в правоохранительной сфере

Аннотация. Статья посвящена проблеме теоретического обоснования определения государственной службы в правоохранительной сфере как особой разновидности социально-правовой системы.

Автором объясняется позиция о том, что системное понимание государственной службы в правоохранительной сфере должно учитывать такие универсальные признаки социальных систем, как наличие совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, а именно субъекта (управляющей подсистемы), объекта (управляемой подсистемы), внутриорганизационных связей между ними; определенное функционально-целевое предназначение, выражающееся в наличии социально значимой цели системы, определенности ее функций, которые непосредственно связаны с осуществлением деятельности людей по достижению социально значимых целей; правовое регулирование внешних (с внешней средой) и внутренних (между элементами социальной системы) организационных связей, т.е. закрепление компетенции, а именно прав, обязанностей и ответственности субъекта и объекта социальной системы.

В самом общем виде систему государственной службы в правоохранительной сфере можно охарактеризовать как объективно обусловленную целостную совокупность взаимосвязанных элементов, включающую объединения граждан и общественные отношения между ними по поводу достижения целей, решения задач, выполнения функций в сфере обеспечения безопасности, поддержания законности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также в сфере внутриорганизационной деятельности по кадровому обеспечению правоохранительных органов.

В узком значении система государственной службы в правоохранительной сфере может рассматриваться и как особая совокупность субъектов государственной службы в правоохранительных органах (статическая подсистема) и их деятельности (динамическая подсистема) в области обеспечения безопасности, поддержания законности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также как совокупность инструментов правового закрепления статуса субъектов государственной службы в правоохранительной сфере, их профессиональной деятельности в должностях государственной правоохранительной службы, а также внутриорганизационной деятельности в сфере организации порядка прохождения государственной службы в правоохранительных органах (компетенционная подсистема).

THE CONCEPT OF THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE IN THE SPHERE OF LAW ENFORCEMENT

Roman V. Nagornikh

North-West Institute (affiliate) of Kutafin Moscow State Law University, Vologda, the Russian Federation

Article info

Received
2015 January 23

Accepted
2015 December 25

Available online
2016 March 28

Abstract. The paper is devoted to the theoretical grounds of defining public service in law enforcement as a special type of socio-legal system.

The author proves that the basis of a systemic understanding of public service in law enforcement should consist of such universal social systems' attributes as a complex of interconnected and interacting elements, namely, the subject (the managing subsystem), the object (the managed subsystem), the inter-organizational links between them; a specific functional-target purpose manifested through a socially relevant goal of the system, the definite character of its functions, which are directly linked to peoples' work to achieve socially relevant goals; legal regulation of external (with the

Keywords

Systemic approach; social systems' attributes; system of public service in law enforcement; functional and target content of public service in law enforcement

external environment) and internal (with the internal environment) organizational connections, i.e. securing competence, namely, the rights, responsibilities and liabilities of the subject and the object of the social system.

In the broad sense, the public service system in the sphere of law enforcement can be described as an objectively determined integral aggregate of interconnected elements that includes unions of citizens and public relations between them aimed at achieving goals, solving problems, performing functions in the sphere of ensuring safety, supporting law and order, fighting crimes, protecting rights and freedoms of man and citizen as well as in the sphere of inter-organizational work to provide personnel for law enforcement bodies.

In the narrow sense, the public service system in the law enforcement sphere can be viewed as a special set of public service objects in the law enforcement (a static subsystem) and their activities (a dynamic subsystem) to ensure safety, support law and order, fight crime, protect rights and freedoms of man and citizen, as well as a set of instruments for the legal support of the status of the subjects of public service in law enforcement, of their professional activities in state law enforcement bodies and of the intra-organizational work in establishing the order of serving in the law enforcement (a competence subsystem).

Рассмотрение государственной службы в правоохранительной сфере в качестве единой правовой категории позволяет раскрыть ее сущность и характерные признаки как социальной системы, дать научную классификацию ее составных элементов и описать административно-правовое содержание. Наиболее эффективное решение поставленной задачи возможно на основе применения системного подхода, который позволяет не только выявить и охарактеризовать общие черты и признаки системы государственной службы в правоохранительной сфере, но и уяснить особенности ее элементов, их групп, объединяемых в отдельные подсистемы, что имеет принципиальное значение с точки зрения формирования новой модели государственной службы в правоохранительной сфере [1, с. 18; 2, с. 56–58; 3].

Сущность системного подхода к изучению объективной реальности в самом широком смысле заключается в том, что объекты познания рассматриваются как целостные образования, обладающие сложной внутренней структурой как системой [4, с. 53]. В зарубежной литературе также высказываются суждения о необходимости применения системной теории при изучении социально-правовых явлений [5, р. 12].

В связи с этим использование системного подхода в уяснении сущности и содержания государственной службы в правоохранительной сфере вполне оправданно, так как последняя, являясь, прежде всего, разновидностью социально-правовых систем, обладает общими для социальных систем признаками. В числе основных универсальных признаков социальных си-

стем, отличающих их от иных кибернетических систем, в литературе обычно называют:

– наличие совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих элементов: субъекта (управляющей подсистемы), объекта (управляемой подсистемы), внутриорганизационных связей между ними;

– определенное функционально-целевое предназначение, выражающееся в наличии социально значимой цели системы, определенности ее функций, которые непосредственно связаны с осуществлением деятельности людей по достижению социально значимых целей;

– правовое регулирование внешних (с внешней средой) и внутренних (между элементами социальной системы) организационных связей, т.е. закрепление компетенции, а именно прав, обязанностей и ответственности субъекта и объекта социальной системы [6, с. 39–56]. Системность как основа всякого института — очень важное качество. Система государственной службы — существенный элемент самого института государственной службы [7, с. 21].

Общим признаком социальных систем любого уровня является и то, что они представляют собой, прежде всего, объединения, ассоциации либо коллективы людей [8, с. 64]. При этом их субъектно-объектное деление достаточно условно, так как и субъект (управляющая подсистема), и объект (управляемая подсистема) представлены людьми, что, в свою очередь, обуславливает нелинейный характер их взаимосвязи, активность и способность к самоорганизации. Как справедливо отмечает Г.В. Атаманчук, «в социальном управлении основным эле-

ментом управляющей и управляемой систем выступает человек, и управление сводится к тому, что одни люди воздействуют на сознание и поведение других» [9, с. 9].

В результате одни и те же группы людей одновременно могут выступать как в роли субъекта социальной системы, так и в роли объекта в отношении с системой более высокого порядка. В связи со сказанным системный анализ государственной службы в правоохранительной сфере предполагает:

– во-первых, исследование внутренней структуры и содержания системы государственной правоохранительной службы, ее составных элементов;

– во-вторых, изучение внутренних организационных связей между элементами системы государственной правоохранительной службы и их правового регулирования;

– в-третьих, выявление взаимозависимости системы государственной службы в правоохранительной сфере и других социальных систем (системы государственной службы, правоохранительной системы, государства и общества) [10, с. 28–32].

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

В самом общем виде систему государственной службы в правоохранительной сфере можно охарактеризовать как объективно обусловленную целостную совокупность взаимосвязанных элементов, включающую объединения граждан и общественные отношения между ними по поводу достижения целей, решения задач, выполнения функций в сфере обеспечения безопасности, поддержания законности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина [11, с. 20–23], а также в сфере внутриорганизационной деятельности по кадровому обеспечению правоохранительных органов [12, с. 35].

В современной теории государственного управления социальные системы исследуются, как правило, через призму человеческого фактора. Так, Ф.И. Шамхалов обоснованно подчеркивает, что «государство, взятое само по себе, — это некая абстракция, безличное начало. Во многом его делают тем, чем оно в реальной действительности является, люди, которые

приводят в движение его безличные механизмы, вселяют в них дух, придавая им вполне осязаемые формы и очертания» [13, с. 318]. В этой связи очевидно, что основными элементами системы государственной службы в правоохранительной сфере являются люди (граждане) и их объединения, а также специфические общественные отношения между ними, связанные с осуществлением правоохранительных функций.

В системе государственной службы в правоохранительной сфере граждане занимают особое правовое положение, т.е. обладают специальными правами, выполняют специальные обязанности и несут ответственность как специальные субъекты государственно-служебных правоотношений [14], а именно как служащие государственной службы в правоохранительной сфере — лица, замещающие аттестованные должности в государственных правоохранительных органах и обеспечивающие функционирование государственных правоохранительных органов. Как замечает Н.М. Казанцев, «государственные органы лишь в порядке государственной службы, исполняемой в них, могут осуществлять свои функции и полномочия», в связи с чем «государственная служба как процессуальный институт и исключительная форма реализации полномочий государственных органов имеет всеобщее, универсальное и исчерпывающее значение» [15, с. 44]. Некоторые авторы отмечают множественность ее субъектов как важную основу реализации силы принуждения [16, с. 108].

В развитых странах подход к изучению государственной службы также осуществляется через призму реализации государственными служащими функций государственных органов. Например, чиновником в современной правовой литературе ФРГ именуется тот, «кто находится в государственно-служебных отношениях на основании присяги верности с юридическим лицом публичного управления и выполняет по поручению последнего публично-правовые функции» [17, S. 10].

В Италии к основным моментам отнесены: работодателем является орган публичной администрации; назначение на должность производится на основании формального акта данного учреждения; осуществляемая конкретным учреждением работа обусловлена его институциональными задачами и носит постоянный

характер; в основе данных отношений лежит функциональная и иерархическая подчиненность; заработная плата служащих определяется на основании закона и регламентарного акта [18, р. 929–930].

В целом в наиболее развитых зарубежных странах именно профессиональные государственные служащие рассматриваются в качестве «краеугольного камня эффективно функционирующего публичного сектора» [19, р. 35].

В связи этим следует заключить, что именно граждане, замещающие должности государственной службы в правоохранительной сфере, формируют внутреннюю структуру государственных правоохранительных органов, а сами правоохранительные органы в их интегративном качестве также могут пониматься в качестве элементов системы государственной службы в правоохранительной сфере [20, с. 11–13].

Таким образом, говоря о государственной службе в правоохранительной сфере как об организационной системе в широком значении, следует исходить из того, что она включает в себя, с одной стороны, субъектов государственного управления соответствующей государственной службой (органы государственной власти общей, отраслевой и межотраслевой компетенции, в том числе правоохранительные органы и их структурные подразделения, подведомственные им организации и учреждения, а также должностные лица), с другой — непосредственную деятельность граждан, замещающих должности государственной службы в правоохранительной сфере, по обеспечению функционирования государственных правоохранительных органов.

В узком значении систему государственной службы в правоохранительной сфере необходимо понимать как совокупность видов профессиональной деятельности по обеспечению функционирования правоохранительных органов государства [21, с. 34–37]. Внутренняя структура этой деятельности (функционирова-

ния) представлена, прежде всего, функциями, закрепляемыми за конкретными должностями государственной службы в правоохранительной сфере. Таким образом, должности государственной службы в правоохранительной сфере, поскольку именно они аккумулируют в себе функциональное содержание государственной службы в целом и правоохранительной службы в частности, следует рассматривать в качестве первичного элемента системы государственной службы в правоохранительной сфере. При этом функционально-целевое содержание государственной службы в правоохранительной сфере, понимаемое нами как целеполагающая деятельность индивидов в сфере правоохранительной деятельности, т.е. граждан, замещающих должности государственной службы в правоохранительной сфере и осуществляющих правоохранительные функции посредством применения мер правового принуждения, позволяет рассматривать государственную службу в правоохранительной сфере как особую форму правоохранительной деятельности и тем самым отграничить ее от других видов государственной службы.

В связи с этим система государственной службы в правоохранительной сфере представляет собой совокупность субъектов государственной правоохранительной службы (статическая подсистема) и их деятельности (динамическая подсистема) в области обеспечения безопасности, поддержания законности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также совокупность инструментов правового закрепления статуса субъектов государственной службы в правоохранительных органах, их профессиональной деятельности в должностях соответствующей государственной службы, а также внутриорганизационной деятельности в сфере организации порядка прохождения государственной службы в правоохранительной сфере (компетенционная подсистема).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. — Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2001. — 416 с.
2. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. — М. : Юрид. лит., 1976. — 198 с.
3. Berilire J.M. La Professionnalisation de la Police en France: un Phenomene Nouveau au Debut du XXeme Siecle / J.M. Berilire // *Deviance et Societe*. — 1987. — Vol. 11, № 1. — P. 67–104.
4. Бир С. Мозг фирмы / С. Бир. — М. : Радио и связь, 1993. — 416 с.

5. Law Enforcement in the United States / James Andrew Conser, Gregory D. Russell, Rebecca Paynich, Terry E. Gingerich. — Jones and Bartlett Learning, 2005. — 489 p.
6. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. — 247 с.
7. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю.Н. Стариков // Журнал российского права. — 2004. — № 9. — С. 11–25.
8. Поддубный Н.В. Самоорганизующиеся системы: онтологический и методологический аспекты : дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.01 / Н.В. Поддубный. — Ростов н/Д, 2000. — 301 с.
9. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1975. — 239 с.
10. Воробьев В.В. Государственная служба: проблемы становления и развития : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 22.00.05 / В.В. Воробьев. — М., 1999. — 45 с.
11. Братко А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания / А.Г. Братко // Проблемы развития правоохранительных органов. — М. : Изд-во Акад. МВД России, 1994. — С. 3–28. — (Труды Академии).
12. Тарасов А.М. Правоохранительная деятельность: ее понятие и сущность / А.М. Тарасов // Российский следователь. — 2002. — № 4. — С. 34–38.
13. Шамхалов Ф.И. Теория государственного управления / Ф.И. Шамхалов. — М. : Экономика, 2002. — 638 с.
14. Игнатенко В.В. Методы административно-правового воздействия: актуальные проблемы содержания и систематизации / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. — 2014. — № 1. — С. 59–63.
15. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н.М. Казанцев. — М., 2000. — 50 с.
16. Моисеев В.П. Административное принуждение как инструмент государственной власти и местного самоуправления / В.П. Моисеев // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления : сб. науч. тр. / отв. ред. Н.В. Кешикова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — С. 104–109.
17. Vie C. Verwaltungsprozessrecht / C. Vie. — München, 1963. — 228 S.
18. Dizionario amministrativo / G. Guarino (ed.). — 2nd ed. — Milano : Giuffrè, 1983. — Vol. 2. — 1790 p.
19. Matějová L. Civil Service Act — opportunity or threat for public administration of the Czech Republic / L. Matějová, J. Godarová // In ICEHM Int'1 Conference Proceedings of International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL' 14). — Singapore, 2014. — P. 35–37.
20. Бакун В.М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.М. Бакун. — М., 2006. — 25 с.
21. Дякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / И.А. Дякина. — Ростов н/Д, 2007. — 37 с.

REFERENCES

1. Baitin M.I. *Sushchnost' prava (Sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvukh vekov)* [The Essence of Law (contemporary normative law interpretation on the verge of two centuries)]. Saratov State Academy of Law Publ., 2001. 416 p.
2. Bachilo I.L. *Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy oformleniya i realizatsii)* [Functions of Governance Bodies (legal issues of registration and implementation)]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1976. 198 p.
3. Berlilire J.M. La Professionnalisation de la Police en France: un Phenomene Nouveau au Debut du XXeme Siecle. *Deviance et Societe*, 1987, vol. 11, no 1, pp. 67–104. (In Italian).
4. Beer Stafford. *Brain of the Firm*. 2nd ed. London, New York, John Wiley and Sons, 1981. 417 p. (Russ. ed.: Beer S. *Mozg firmy*. Moscow, Radio i Svyaz Publ., 1993. 416 p.).
5. Conser James Andrew, Russell Gregory D., Paynich Rebecca, Gingerich Terry E. *Law Enforcement in the United States*. Jones and Bartlett Learning, 2005. 489 p.
6. Kozlov Yu.M., Frolov E.S. *Nauchnaya organizatsiya upravleniya i pravo* [Scientific Organization of Management and the Law]. Lomonosov Moscow State University Publ., 1986. 247 p.
7. Starikov Yu.N. What is happening to the institute of Russian public administration? *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2004, no. 9, pp. 11–25. (In Russian).
8. Poddubnyi N.V. *Samoorganizuyushchiesya sistemy: ontologicheskii i metodologicheskii aspekty. Avtoref. Dokt. Diss.* [Self-Organizing Systems: Ontological and Methodological Aspects. Doct. Diss. Thesis]. Rostov-on-Don, 2000. 301 p.
9. Atamanchuk G.V. *Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovaniya* [Public Administration: Issues of Legal Research Methodology]. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ., 1975. 239 p.
10. Vorob'ev V.V. *Gosudarstvennaya sluzhba: problemy stanovleniya i razvitiya. Avtoref. Dokt. Diss.* [Public Service: Issues of Formation and Development. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 1999. 45 p.
11. Bratko A.G. Law enforcement system: concept and key components. *Problemy razvitiya pravookhranitel'nykh organov* [Issues of Law Enforcement Bodies' Development]. Moscow, The Academy of the Russian Internal Affairs Ministry Publ., 1994, pp. 3–28. (In Russian).
12. Tarasov A.M. Law enforcement work: its concept and essence. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2002, no. 4, pp. 34–38. (In Russian).
13. Shamkhalov F.I. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Moscow, Ekonomika Publ., 2002. 638 p.

14. Ignatenko V.V. The methods of administrative and legal influence: the current problems of content and systemization. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Juridical Journal*, 2014, no. 1, pp. 59–63. (In Russian).
15. Kazantsev N.M. *Publichno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby: institutsionno-funktsional'nyi analiz. Avtoref. Dokt. Diss.* [Public Law Regulation of Civil Service: an Institutional and Functional Analysis. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 2000. 50 p.
16. Moiseev V.P. Administrative compulsion as an instrument of state power and local governance. In Keshikova N.V. (ed.). *Problemy organizatsii organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya* [Organizational Issues of State Power and Local Governance Bodies]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013, pp. 104–109. (In Russian).
17. Vie C. *Verwaltungsprozessrecht*. München, 1963. 228 S.
18. Guarino G. (ed.). *Dizionario amministrativo*. 2nd ed. Milano, Giuffrè, 1983. Vol. 2. 1790 p.
19. Matějová L., Godarová J. Civil Service Act — opportunity or threat for public administration of the Czech Republic. In *ICEHM Int'1 Conference Proceedings of International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL' 14)*. Singapore, 2014, pp. 35–37.
20. Bakun V.M. *Administrativno-pravovoi status sluzhashchikh pravookhranitel'noi sluzhby. Avtoref. Kand. Diss.* [Administrative and Legal Status of Law Enforcement Employees. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2006. 25 p.
21. Dyakina I.A. *Sluzhebnoe pravo kak kompleksnaya otrasl' prava. Avtoref. Dokt. Diss.* [Service Law as a Complex Branch of Law. Doct. Diss. Thesis]. Rostov-on-Don, 2007. 37 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нагорных Роман Вадимович — директор Северо-Западного института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, доцент, г. Вологда, Российская Федерация; e-mail: Nagornikh-vipe@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Нагорных Р.В. Понятие системы государственной службы в правоохранительной сфере / Р.В. Нагорных // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2016. — Т. 10, № 1. — С. 179–184. — DOI : 10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nagornikh, Roman V. — Head, the North-West Institute (affiliate) of Kutafin Moscow State Law University, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Vologda, the Russian Federation; e-mail: Nagornikh-vipe@mail.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Nagornikh R.V. The concept of the system of public service in the sphere of law enforcement. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 179–184. DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).179-184. (In Russian).