

ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКОВ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

С. П. Матвеев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 ноября 2020 г.

Аннотация: рассматривается правовая природа статуса сотрудников органов внутренних дел, соотношение понятий «правовой статус» и «правовое положение», а также нормативное регулирование правового статуса сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: полиция, сотрудники органов внутренних дел, правовой статус, государственные служащие.

Abstract: the article discusses the legal nature of the status of employees of internal affairs bodies, the relationship between the concepts of "legal status" and "legal status". Regulatory regulation of the legal status of employees of internal affairs bodies.

Key words: police, police officers, legal status, civil servants.

Термин «status» имеет латинское происхождение и в переводе на русский язык означает «стояние, поза, положение». В современном русском языке термин «статус» используется для характеристики положения субъекта в различных сферах, например «социальный статус», «культурный статус», «правовой статус».

С позиции оценки человека как субъекта правоотношений именно правовой статус имеет первостепенное значение, поскольку конституирует совокупность полномочий и обязанностей данного субъекта. Например, в юридической литературе советского периода отмечалось, что «правовой статус граждан СССР включает основные права и обязанности, которые определены Конституцией СССР»¹.

В современных научных источниках понимание правового статуса субъекта не имеет принципиальных отличий от его традиционного исторического значения, но дополняется отдельными уточняющими деталями. Так, Л. П. Рассказов трактует правовой статус как «юридически закрепленное положение личности в обществе»². Аналогичной точки зрения придерживается Ю. Н. Стариков, квалифицируя правовой статус личности как юридическое (т. е. правовое) закрепление положения

¹ Юридический энциклопедический словарь / редкол.: М. М. Богуславский [и др.]. М., 1984. С. 358.

² Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд. М., 2014. С. 167.

личности в обществе³. Правовой статус как правовая категория неоднократно рассматривался в рамках диссертационных исследований. В кандидатской диссертации С. В. Бабенко в качестве правового статуса личности понимает важнейшую политико-правовую категорию, которая объединяет права, свободы, обязанности и ответственность, признаваемые государством за гражданами, формально закрепленные в нормативно-правовых актах и гарантируемые законом, в соответствии с которым личность как субъект права соотносит свое поведение в обществе⁴.

Таким образом, правовой статус личности неразрывно связан с формально-юридическим закреплением прав и обязанностей личности, т. е. фиксированием их в нормативных правовых актах. В связи с этим в научной литературе, нормативных актах применяется, наряду с термином «правовой статус», словосочетание «правовое положение». В частности, в Федеральном законе «О полиции» глава 6 имеет название «Правовое положение сотрудника полиции», в то же время в п. 29 ч. 3 ст. 17 рассматриваемого закона термин «статус» применяется в отношении вынужденных переселенцев⁵. Таким образом, к сотрудникам полиции применен термин «правовое положение», а в отношении вынужденных переселенцев использован термин «статус». Иной подход в отношении рассматриваемой терминологии можно отметить в тексте Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, так как глава 3 в данном законе называется «Правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел». Как видно, в данном случае законодатель применяет термины «правовое положение» и «статус» как равнозначные. Аналогичная редакция использована в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», глава 3 которого озаглавлена «Правовое положение (статус) гражданского служащего». В Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации» применен термин «правовое положение». Как зафиксировано в тексте указанного закона, он «определяет порядок прохождения службы в таможенных органах и организациях Федеральной таможенной службы (далее – таможенные органы) и основы правового положения должностных лиц таможенных органов»⁷.

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии единых подходов в законодательной технике в отношении юридических конструкций, применяемых в текстах нормативных актов. Однако, несмотря на применение разных терминов («правовое положение» и «правовой статус»), их смысловое содержание в нормативных актах совпадает. Это позволяет

³ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 169.*

⁴ См.: *Бабенко С. В. Правовой статус личности в правовом государстве : вопросы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.*

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁶ Там же. № 49 (ч.1). Ст. 7020.

⁷ Там же. 1997. № 30. Ст. 3586.

сделать вывод, что «правовое положение» и «правовой статус» – термины, аналогичные по смыслу и содержанию.

Исходя из высокой значимости деятельности органов внутренних дел в любом государстве, определяемой вопросами обеспечения национальной безопасности, наличием права применять от имени государства меры принуждения, права владения и применения оружия, правовой статус сотрудников этих органов регламентируется значительным количеством нормативных актов как на международном уровне, так и на уровне национального законодательства.

В качестве примера международных актов можно привести Устав Международной организации уголовной полиции Интерпола⁸, Решение ЕС от 6 апреля 2009 г. № 2009/371/ПВД «О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)» (Конвенция о Европоле)⁹, постановление Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. № 34/169 «О морально-нравственном поведении служащих, претворяющих законы»¹⁰ и др.

Поскольку служба в органах внутренних дел имеет неразрывную связь с гражданством, общий правовой статус сотрудников как граждан Российской Федерации определен в Конституции РФ. Сотрудники органов внутренних дел обладают правами и свободами, зафиксированными в главе 2 Конституции РФ. Вместе с тем правовой статус сотрудников органов внутренних дел имеет особенности, обусловленные в том числе конституционными нормами. Так, ст. 55 Конституции РФ допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина на основе федерального закона в интересах защиты государства и общества. Как известно, специальный правовой статус сотрудников органов внутренних дел предусматривает ограничения и запреты, установленные специальными законами «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Правовой статус субъекта определяется, прежде всего, его связью с государством. Для сотрудников органов внутренних дел такая связь обусловлена назначением, характером, задачами, функциями органов внутренних дел. Служба в органах внутренних дел является федеральной государственной службой, что прямо закреплено в тексте ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Служба в органах внутренних дел представляет собой профессиональную деятельность на должностях в рассматриваемых органах, а также в других органах, не являющихся органами внутренних дел, в случаях, предусмотренных законом. В связи с этим логично сделать вывод о том, что сотрудники органов внутренних дел являются государственными служащими.

⁸ Международное публичное право : сб. документов. М., 1996. Т. 2.

⁹ URL: [http:// docs.pravo.ru/document/view/24869591](http://docs.pravo.ru/document/view/24869591)

¹⁰ Доступ из справ.-правовой-системы «КонсультантПлюс».

Вместе с тем признание сотрудников органов внутренних дел в качестве государственных служащих является новацией последних лет развития Российской Федерации. В советский период служба внутренних дел регламентировалась на подзаконном уровне Положением о советской милиции, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. В Положении о советской милиции прежде всего был зафиксирован правовой статус милиции как административно-исполнительного органа Советского государства, в главе 4 регламентировались в общих чертах условия службы в милиции, а в главе 5 – материальное обеспечение советской милиции. Как таковой правовой статус сотрудников милиции в тексте Положения о советской милиции определен не был.

Принятый в 1991 г. Федеральный закон «О милиции»¹¹, так же как и Положение о советской милиции, четко не определил правовой статус сотрудников милиции. Продолжая традицию Положения о советской милиции, в ст. 1 названного закона разъяснялся статус милиции как системы государственных органов исполнительной власти, обязанных выполнять перечисленные в законе функции. В ст. 17 Федерального закона «О милиции» было зафиксировано определение сотрудника милиции как гражданина Российской Федерации, имеющего специальное звание, предусмотренное для сотрудников милиции, служащего в должности рядового или начальствующего состава органов внутренних дел. Таким образом, обобщая информацию из приведенных выше норм, можно сделать вывод о том, что органы милиции отнесены к системе государственных органов исполнительной власти, а сотрудники милиции проходят службу в этих органах.

Вместе с тем текст Федерального закона «О милиции» не давал однозначного ответа на вопрос о правовом статусе сотрудников милиции, т. е. являются ли они государственными служащими или нет.

Ясную определенность по вопросу о правовом статусе сотрудников органов внутренних дел внес Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В ст. 1 закона установлено, что служба в органах внутренних дел является федеральной государственной службой. Следовательно, лица, проходящие службу в органах внутренних дел на соответствующих должностях, являются государственными служащими.

Рассматривая вопрос о правовом статусе сотрудников органов внутренних дел, нельзя обойти вниманием факт внесения изменений в 2015 г. в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»¹². Как известно, с 1 января 2016 г. Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматриваются определенно два вида федеральной государственной службы: 1) это государственная гражданская служба, 2) военная служба

¹¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

и неопределенно – государственная служба иных видов. Напомним, что в действовавшей ранее редакции рассматриваемого закона упоминалась правоохранительная служба. Таким образом, представлялось правомерным сделать вывод о том, что сотрудники органов внутренних дел, являясь федеральными государственными служащими, проходят службу в органах, относящихся к правоохранительным, т. е. государственную правоохранительную службу.

По всей видимости, изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», в части видов федеральной государственной, были внесены в связи с неопределенностью на теоретическом и практическом уровне в вопросе о понятии правоохранительной службы и правоохранительных органах. Однако исключение из текста закона термина «правоохранительная служба» послужило основанием для возобновления дискуссии о статусе сотрудников органов внутренних дел, в первую очередь это связывается с тем, что вид федеральной государственной службы для них в настоящее время не определен, так как обозначен в тексте федерального закона как «государственная служба иных видов».

Представляется, что отказ на законодательном уровне от термина «правоохранительная служба», конечно, не должен восприниматься как ограничение сектора правоохранительной деятельности как одной из государственных функций и не приводит к сокращению видов правоохранительных органов. Служба, связанная с правоохранительной деятельностью, продолжает оставаться одним из узаконенных видов федеральной государственной службы. Примером тому может послужить ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹³, в которой установлено, что «российское казачество проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, в соответствии с федеральным законодательством». Необходимо отметить, что служба, связанная с правоохранительной деятельностью, характеризуется как общими признаками, отличающими все виды государственной службы от других видов деятельности, так и специфическими признаками.

Принимая во внимание институциональное значение Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», необходимо совершенствовать его нормы на основе потребностей общества и государства, учитывая исторические, национальные правовые традиции, зарубежный опыт законодательства в области построения и организации государственной службы. Системный подход в построении отдельных видов федеральной государственной службы видится в том, что Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает отдельные виды государственной службы, правовое регулирование которых детализируется в специальных законах о соответствующем виде государственной службы. В настоящее время

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50. Ст. 5245.

такое соответствие имеется в отношении государственной гражданской службы, военной службы. Применительно к службе в органах внутренних дел такое соответствие отсутствует, поскольку приняты специальные законы о полиции и органах внутренних дел, но в общем законе служба в этих органах не обозначена, так как предполагается, что она относится к «государственной службе иных видов».

Таким образом, нормы Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» целесообразно совершенствовать, в частности по пути дальнейшей конкретизации таких понятий, как «государственная служба иных видов».

Учитывая тот факт, что под определение «правоохранительные органы» подходит значительное число государственных органов, относящихся к различным министерствам и ведомствам, монорегулирование их деятельности маловероятно. В связи с этим реальным представляется предложение о принятии по аналогии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» федерального закона «О статусе сотрудников органов внутренних дел».

Важным элементом правового статуса сотрудников органов внутренних дел являются сформулированные в соответствующих законах дефиниции должностных лиц, например: «сотрудник полиции», «военнослужащий», «гражданский служащий». Дефиниция сотрудника полиции, сформулированная в ст. 25 Федерального закона «О полиции» устанавливает, что это гражданин Российской Федерации, осуществляющий служебную деятельность в должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел, имеющий специальное звание, которое присваивается сотрудникам полиции.

В последнее время в специальной литературе авторы применяют к сотрудникам полиции словосочетание «служащий полиции». Такая терминология представляется не соответствующей действующему законодательству. Во-первых, ст. 25 Федерального закона «О полиции» имеет название «Сотрудник полиции», а не «служащий полиции». Во-вторых, в текстах специальных законов («О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») термин «служащий» применяется только к государственным гражданским служащим.

Примером иной практики может послужить зарубежное законодательство. Так, на французском сайте Police-Nationale.net правовой статус сотрудника полиции в популярной форме определяется следующим образом: сотрудники национальной полиции являются служащими государственной гражданской службы при Министерстве внутренних дел¹⁴. Жандармы – это военнослужащие, которые имеют двойное подчинение Министерству внутренних дел и Министерству обороны Франции. Му-

¹⁴ La Police Nationale Française. URL: <https://www.police-nationale.net/police-nationale/#differences-police-nationale-municipale-gendarmerie>

ниципальные полицейские – это территориальные чиновники, нанятые мэром коммуны.

В государствах, в которых законодательство формировалось под влиянием колониальных традиций Великобритании смысл определения сотрудника полиции можно изложить следующим образом: это лицо, которое состоит в должности в полицейских органах либо назначено на службу в Полицейские силы¹⁵. При этом сотрудник полиции обозначается как «police officer», что нередко переводят на русский язык как «офицер полиции», что не соответствует смыслу английского термина, так как более правильный перевод на русский язык идентичен термину «служащий полиции» или «полицейский служащий».

Обобщая сказанное выше, следует отметить, что статус сотрудников органов внутренних дел нуждается в дальнейшем совершенствовании как на уровне правового регулирования, так и в его содержательной части.

¹⁵ POLICE ACT. Act 19 of 1974 – 1 August 1974. URL: <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/africa/Mauritius/Police%20Act%20Mauritius%201974>

Воронежский государственный университет

Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Voronezh State University

Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: ser35031333@yandex.ru