

О НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ УСТРОЙСТВЕ СЛУЖЕБНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РФ

ON THE NORMATIVE LEGAL STRUCTURE OF SERVICE-LABOR RELATIONS IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN

K. Boush

Annotation

The article deals with topical issues on the correlation between the norms of general and special legislation in the sphere of law enforcement bodies of the Russian Federation. The historical periods of the formation and development of rulemaking are analyzed. Particular emphasis is placed on the presence of mutually complementary factors that testify to the need for a comprehensive sectoral approach in determining the compatibility of norms, both the general specificity of labor law, and special legislation on service in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

Keywords: state service, legal regulation, legal acts, rule of law, general legislation, special legislation, legal relationship.

Боуш Ксения Сергеевна
К.ю.н., доцент,
Тюменский Институт
повышения квалификации
сотрудников МВД России

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы по соотношению норм общего и специального законодательства в сфере органов внутренних дел Российской Федерации. Анализируются исторические периоды становления и развития нормотворчества. Особый акцент делается на наличие факторов взаимодополняющего характера, которые свидетельствуют о необходимости комплексного отраслевого подхода в определении сочетаемости норм, как общей специфики трудового права, так и специального законодательства о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова:

Государственная служба, правовое регулирование, правовые акты, норма права, общее законодательство, специальное законодательство, правоотношение.

Развитие институтов российской государственности сопряжено с разработкой подходов и направлений по развитию и совершенствованию право-творческой деятельности, которая призвана регулировать общественные детерминанты всего современного социума.

Наличие целостной нормативной правовой основы способствует выработке четких алгоритмов в механизме общего порядка правоприменения.

Нормативное правовое регулирование профессиональной деятельности государственного служащего является связующим звеном в системе слаженного функционирования режима служебно-трудовых правоотношений, где одним из базовых элементов выступает служебно-трудовой статус личности.

Правовая регламентация службы в органах внутренних дел как одной из разновидностей государственной службы в Российской Федерации показана многогранностью нормативных источников, что свидетельствует о наличии специфических особенностей и черт, присущих указанным правоотношениям, в связи с чем, актуаль-

ность представленного к рассмотрению вопроса представляется очевидной.

Процесс реформирования системы МВД России, начавшийся в 2011 году выявил явную необходимость пересмотра правовых основ и переустройства законодательной базы в сфере прохождения службы в органах внутренних дел, что вызвано появлением обновленного спектра правоотношений в органах внутренних дел начиная с поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и заканчивая ее прекращением.

Нормативное сопровождение любой разновидности государственной службы является одним из основополагающих показателей призванных влиять на общественное устройство, без которого не представляется возможным функционирование института правового государства.

Изучение системы органов правопорядка, доказывает ее непростую организацию, что в первую очередь подтверждается длящимся и поступательным развитием института кадрового состава органов внутренних дел и как следствие – реализацией необходимого комплекса

профессиональных задач, опосредованных в правовых установлениях. Укажем, преобразование современной системы государственной службы продолжается и по настоящее время, где бесспорным подтверждением выступают особые требования и критерии, предъявляемые к сотрудникам органам внутренних дел, что в свою очередь оправдывает запрос на наличие конструктивной модели правового реагирования.

Приведенные обстоятельства заявляют потребность по дальнейшему улучшению и "оттачиванию" правовых позиций, в особенности в рамках специального законодательства. При этом во избежание возможных правовых коллизий и "двойности" понимания особый упор должен быть сделан на систематизацию юридических предписаний, ведь вопросы "разбросанности" норм по различным источникам права сохраняют свою злободневность и по настоящее время.

Анализируя статью 71 Конституции Российской Федерации [1] (далее – Конституция РФ), приходим к констатации того, что регулирование правоотношений, обусловленных службой в органах внутренних дел, реализуется нормативными правовыми актами только федерального уровня относящихся к исключительному ведению России.

Тема соотношения общего и специального законодательства Российской Федерации применительно к органам внутренних дел остается спорной по многим причинам. Одной из таких видимых причин выступает круг схожих правоотношений. К примеру, юридическая конструкция по наложению дисциплинарной ответственности (дисциплинарное производство) применяемая в органах внутренних дел, которая, по мнению автора, во много носит комплексный (смешанный) характер, проявляемый в наличии, как общей специфики трудового права, так и аспектов специального законодательства касающегося прохождения службы.

Рассматривая процедуру увольнения сотрудников органов внутренних дел за совершение грубого дисциплинарного проступка, следует отметить, что согласно правовому закреплению в нормах Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [2] (далее – Закон "О службе в ОВД") предполагается аналогичная природа правоотношений с правилами Трудового кодекса Российской Федерации об увольнении работника по инициативе работодателя [3] (далее – ТК РФ).

Сообразно юридическим устоям по защите права на труд, в случае необоснованного увольнения процесс защиты и восстановления субъективного права во многом

подпадает под нормы гражданского и гражданско-процессуального законодательства, в том числе и по вопросам взыскания морального вреда, что также подтверждает видовое многообразие в рамках отраслевой составляющей. Важно понимать, что судебные инстанции при рассмотрении спора по существу изначально руководствуются началами материального права, что выделяет ряд значимых нюансов, когда берутся во внимание не только нормативные правовые акты, регулирующие порядок и условия прохождения службы в органах внутренних дел, но и акты общеправовой категории (например, ТК РФ).

Длительное время среди ученых-правоведов и практических работников превалировало мнение относительно того, что на сотрудников органов внутренних дел не имеют своего юридически значимого распространения нормы трудового права, так как служба в органах внутренних дел ориентирована на административно-правовую специфику. В этой связи, целесообразно указать на то, что действительно, такие нормативные правовые акты как Закон "О службе в ОВД", Федеральный закон "О полиции" [4], Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации [5], ведомственные приказы и инструкции, регулирующие вопросы прохождения службы абсолютно точно предполагают административно-правовую направленность, но при этом нельзя исключать и присутствие метода трудового права.

Сегодня законодатель нормативно урегулировал вопрос относительно нормативного структурирования содержания службы в органах внутренних дел по средствам учреждения статьи 3 "Регулирование правоотношений, связанных со службой в органах внутренних дел" в Законе "О службе в ОВД", но вопрос остается сложным и неоднозначным. Так, по мнению автора в более точном правовом наполнении нуждаются нормы специального законодательства относительно института материальной ответственности сторон служебного контракта. Сущность проблемы заключается в том, что согласно части 2 статьи 49 указанного выше закона одним из грубых нарушений служебной дисциплины признается – умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлекшие причинение существенного ущерба, если это не влечет за собой уголовную ответственность. В свою очередь статья 15 этого же закона во многом носит отсылочный характер к общему толкованию материальной ответственности, содержащемуся в нормах ТК РФ, что представляется не совсем верным. Как справедливо указал Ванюшин Я.Л. "нормы трудового законодательства, применяемые к отношениям, связанные со

службой в органах внутренних дел влияют на возможности расширения ведомственного правового регулирования..." [6, С. 19].

Разнообразие мнений и подходов о правовом устройстве служебно-трудовых отношений в органах внутренних дел в немалой степени обусловлено историей формирования и становления такой структуры. Остановимся на небольшом ретроспективном анализе исследуемой тематики.

Изучая Положение о службе Рабоче-крестьянской милиции [7], можем наблюдать, что Кодекс Законов о труде РСФСР 1922 года (далее – КЗоТ РСФСР), имел свое одинаковое распространение как на лиц рядового и начальствующего состава милиции, так и на лиц наемного труда.

Характеризуя Общесоюзное положение, которое пришло на смену Положению о службе Рабоче-крестьянской милиции обозначим, что оно не допускало распространение законодательства о труде на "работников оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции". Весь порядок приема на службу и условия ее прохождения регламентировались уставами о службе в Рабоче-крестьянской милиции, что явилось значимым фактором правотворчества того времени (для сравнения дополним, что ни в одной союзной республике названные уставы не издавались).

Наряду с этим Примечание 10 к статье 1 КЗоТ РСФСР 1922 г., которое появилось в 1933 г., предусматривало, что условия труда работников рабоче-крестьянской милиции и исправительно-трудовых учреждений регулируются специальными законами (Положением о рабоче-крестьянской милиции и Уставом службы в исправительно-трудовых учреждениях). По причине этого в комментариях к законодательству о труде оговаривалось, что Примечания 1 – 10 к статье 1 КЗоТ РСФСР указывают те категории рабочих и служащих, для которых специальными постановлениями установлены те или иные особенности или изъятия в сравнении с общим законодательством о труде рабочих и служащих.

В дальнейшем, в рамках имеющихся тогда комментариев к статье 1 КЗоТ РСФСР 1971 года было указано, что трудовое законодательство не распространяется на военнослужащих, работников милиции, военизированной охраны некоторых министерств и ведомств, а условия их труда регламентируются нормами административного законодательства.

Анализ Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1992 года [8], а также Закона Российской Федерации от 18 апреля

1991 года № 1026-1 "О милиции" [9] показывает, что данные нормативные правовые акты закрепляли в себе исчерпывающий перечень правоотношений в сфере порядка и условий прохождения государственной службы, что не вызывало необходимости обращения к нормам общего цикла.

Проведенное аспектальное историко-правовое изучение вопроса формулирует вывод относительно того, что выбор законодательного курса во многом был предопределен социально-экономическими устремлениями и потребностями государства, которые видоизменялись с учетом появления новых формаций и течений, а также теми изменениями, которые происходили в политической жизни страны в различные временные периоды.

С точки зрения научной мысли также можно указать на видовое многообразие взглядов и суждений в определении такого сочетания и возможной приоритетности той или иной отрасли права. В частности, Гусев А.В. в основе своих доводов по факту отраслевой принадлежности приводит ряд значимых аргументов в пользу особого (специфического) статуса отношений государственной службы в сфере органов внутренних дел, к которым объективно причисляет: наличие организационно-функционального единства, иерархичность, соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим [10]. По мнению Тихомирова Ю.А. главной особенностью всех государственных служащих является наличие у них властно-управленческих полномочий [11, С. 29–30]. Думается, что все представленные утверждения обладают своей исключительностью и заслуживают явного одобрения, так как наилучшим образом отображают спецификацию службы в органах внутренних дел.

Предполагает дискуссионную окраску и вопрос, относительно того, являются ли служебно-трудовые отношения в органах внутренних дел отношениями найма, что также свидетельствует о его дополнительной проработки с учетом законодательных требований. Исходя из общей трактовки таких элементов как реализация трудовой (служебно-трудовой) функции, определение способностей к труду, служебный контракт, охрана и нормирование труда приходим к однозначному выводу о том, что в данной области имеют место быть отношения наемного труда, что доказывает присутствие трудового права.

Существенным доводом выступает и то, что в соответствии с особенностями трудового права можно заявить о синтезе начал равенства сторон с их определенной зависимостью и подчинением в процессе осуществления непосредственной трудовой функции.

Кроме того, служебно-трудовым отношениям с участием сотрудников органов внутренних дел (в особеннос-

ти на стадии их оформления) может быть свойственно юридическое равенство сторон, что также подтверждает наличие указаний трудового права.

Таким образом, в ходе проведенного исследования были сформулированы следующие выводы:

1. Нормативное правовое регулирование служебно-трудовых и непосредственно связанных с ними правоотношений носит комплексный (смешанный) характер.

2. Нормы ТК РФ применяются к правоотношениям по прохождению службы в органах внутренних дел в случа-

ях, когда эти правоотношения не урегулированы специальным законодательством.

3. Требуют самостоятельного нормативного закрепления в нормах специального законодательства Российской Федерации положения, связанные с привлечением сторон служебного контракта к материальной ответственности.

4. Интенсификация общего и специального законодательства Российской Федерации по вопросам государственной службы обуславливается необходимостью всестороннего правового урегулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.
4. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. Газета. 2011. 8 февраля.
5. Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 года № 1377 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.
6. Ванюшин Я.Л., Ванюшина И.Н. Дисциплинарная ответственность в органах внутренних дел Российской Федерации (с учетом требований нормативных актов в редакции 2014 г.): учебное пособие. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. С. 19.
7. Положение о службе Рабоче-крестьянской милиции. Утверждено Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 8. Ст. 539.
8. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации: постановление ВС РФ от 23 дек. 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.
9. О милиции: закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 503.
10. Гусев А.В. Судебные органы и вопросы государственной службы // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2001. № 2 (4).
11. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 29-30.

© К.С. Боуш, (boush777@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



Образовательный центр
"Языки и культуры
мира"
Открыт набор на
языковые курсы
www.wlc.vspu.ru

РЕКЛАМА