

Абеуов Е. Т., начальник кафедры АП и АД ОВД Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент;

Шайков Р. З., магистрант Института послевузовского образования Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова

О РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОВД

Аннотация. В научной статье авторы анализируют вопросы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Республики Казахстан. Изучаются исторические аспекты становления государственной службы в ОВД. Исходя из определения, авторы выделяют признаки, характеризующие сотрудника органов внутренних дел как государственного служащего.

Ключевые слова: военная служба, полицейская служба, охрана общественного порядка, защита жизни, служебная деятельность.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу и службу в правоохранительных органах. Правовое регулирование этих и других видов государственной службы характеризуется системностью, охватывая службу в органах всех уровней или службу в соответствующих отраслях (сферах) в целом.

Милитаризованная служба (военная, полицейская и т. д.) имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе или указанных в нормативных правовых актах, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих. По мнению Д. Н. Бахраха, для милитаризованной службы характерны следующие отличительные от гражданской службы признаки: профессиональной обязанностью служащих этой категории является защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка; поступление на государственную службу милитаризованного характера осуществляется лицами, достигшими, как правило, 18-летнего возраста; наличие особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, обусловленных специфическими особенностями должностных функций милитаризованных служащих; эти служащие имеют особые условия поступления на службу, её прохождения, присвоения специальных званий, проведения аттестаций и прекращения службы; наличие установленного в специальных административно-правовых актах особого правового статуса ми-

литаризованных служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т. д.); особый порядок привлечения к правовой ответственности (особенно административной и материальной)¹.

Государственная служба в органах внутренних дел является разновидностью государственной службы в Республике Казахстан. Эту службу нельзя рассматривать как абсолютно самостоятельную категорию, оторванную от общего развития государственной службы Республики. Ей присущи как общие характеристики государственной службы Республики Казахстан, так и специфические особенности, исходящие из задач и функций органов внутренних дел. Поэтому к изучению государственной службы в органах внутренних дел Республики Казахстан необходимо подходить комплексно.

Государственная служба Республики Казахстан имеет свою историю становления, развития и современного функционирования. Без рассмотрения государственной службы Республики Казахстан, хотя бы в общих чертах, нельзя ответить на вопрос о месте, роли, значении государственной службы в органах внутренних дел. В связи с этим необходимо выделить отдельные моменты, которые, на взгляд авторов, нужно учитывать при изучении вопросов государственной службы в органах внутренних дел Республики Казахстан.

Общественно-полезная деятельность людей, исходя из ее правовой регламентации, содержания, особенностей, подразделяется на определенные виды. С развитием гражданского общества, государственности, социально-экономических отношений развивается и общественно-полезная деятельность людей, появляются новые ее виды.

Служба как вид общественно-полезной деятельности людей занимает особое место среди других её видов. Она не оставила равнодушными на всем пути своего развития ни ученых, ни практиков и подвергалась исследованию в научно-практической плоскости. Но научных споров, нерешенных проблем не стало меньше, а, наоборот, в условиях современного казахстанского общества этот вид общественно-полезной деятельности требует более глубокого и всестороннего изучения с учетом развития не только внутреннего, но и международного законодательства.

Термин «служба» в литературе и практической деятельности имеет несколько значений и употребляется по-разному: как вид деятельности, как социально-правовой институт, как система специальных органов государства, как духовная деятельность и т. д. Как вид деятельности человека служба по содержанию и назначению состоит в управлении или социально-культурном обслуживании².

Институт государственной службы в органах внутренних дел относится к числу комплексных правовых институтов и регулируется различными отраслями права, например административного, трудового, финансового, уголовного, гражданского, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального, земельного и др.

В структуре государственной службы в органах внутренних дел различают две стороны отношений: первая — организация и подготовка государственной службы, вторая — служебная деятельность, т. е. осуществление каждым сотрудником органов внутренних дел и всеми вместе взятыми своих служебных полномочий.

Отношения по организации государственной службы в органах внутренних дел охватывают блок вопросов, например, выработку общих правил поступления на государственную службу, профессиональную подготовку кадров, установление должностных наименований и определение объема полномочий по каждой должности, определение механизма продвижения по службе и прекращения служебных отношений и другие.

Отношения по осуществлению служебных полномочий сотрудниками строятся по следующей схеме: каждый сотрудник занимает должность; должность определяет объем полномочий; полномочия подлежат реализации.

Вместе с тем следует отметить, что термин «государственная служба в ОВД» широкого применения еще не нашел. Чаще всего употребляется термин «служба в ОВД».

Применительно к органам внутренних дел термин «служба» употребляется чаще всего в следующих значениях.

Во-первых, для определения характера и рода деятельности сотрудников ОВД, отражая факт общественного разделения труда.

Во-вторых, «службой» иногда именуют структурные подразделения ОВД (например, участковых инспекторов полиции, миграционной полиции, уголовного розыска, дорожной полиции, тыловое и т. д.).

В-третьих, «службой» именуют разновидность деятельности сотрудников ОВД, определенную часть их работы, отличающуюся спецификой полномочий (патрульно-постовая, уголовного розыска и т. д.)

В-четвертых, под термином «служба» понимается самостоятельное ведомство.

Исходя из опыта развития правовой системы Казахстана, институт государственной службы в научной литературе большинства исследователей рассматривается в двух крупных периодах-измерениях: советском и постсоветском. Аналогично этому изучаются и государственно-служебные отношения в органах внутренних дел РК. Служба в этих органах теснейшим образом связана с институтом государственной службы этих периодов.

В советский период вопросам государственной службы должного внимания не уделялось. Единый законодательный акт, регламентирующий государственно-служебные отношения отсутствовал. Достаточно полно был определен только правовой статус отдельных категорий лиц, которые проходили службу в вооруженных силах, в органах внутренних дел (милиции) и некоторых других органах. В качестве примера можно привести несколько документов, регламентирующих государственно-служебные отношения в ОВД того периода. 3 апреля 1919 г. СНК РСФСР издал декрет «О советской рабочей милиции», 22 августа 1919 г. НКВД РСФСР утвердил Дисциплинарный Устав служащих советской милиции, 3 июля 1930 г. ЦИК и СНК СССР утвердил Положение службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции, 29 июля 1970 г. приказом МВД СССР введена в действие Инструкция по службе участкового инспектора милиции, 23 октября 1973 г. — Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел и др.

Однако цельной правовой базы сформировано не было. Отсюда — законность подменялась целесообразностью; была сформирована партийно-государственная номенклатура, руководители подбирались по принципу личной преданности. Кадровая политика осуществлялась в государстве не на основе закона, а на основе института усмотрения.

В результате партийно-государственная машина не выдержала испытания временем, оказалась нежизнеспособной и неэффективной. Одна из причин упадка советской государственности — игнорирование института государственной службы.

В настоящее время вопросы государственной службы в системе Министерства внутренних дел Республики Казахстан регулируются Законом РК от 21 декабря 1995 г. «Об ОВД», Законом РК от 6 января 2011 г. «О правоохранительной службе», Положением о прохождении службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Казахстан, утвержденным Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 1996 г. № 1644, с внесенными изменениями и дополнениями, утвержденными постановлениями Правительства Республики Казахстан № 847 от 16 мая 1997 г. и № 1287 от 21 августа 2000 г., Законом Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-1 «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», Приказом МВД РК от 7 июня 2005 г. № 342 «Об утверждении Кодекса чести сотрудников органов внутренних дел Республики Казахстан (Правила служебной этики сотрудников органов внутренних дел Республики Казахстан)» и другими нормативными актами.

Особо хотелось бы выделить Положение о службе в органах внутренних дел РК, в котором впервые комплексно отражен порядок и условия прохождения службы сотрудниками ОВД. Данный акт смог поднять правовую базу государственно-служебных отношений сотрудников ОВД на новый уровень регулирования. Основными идеями, составляющими суть его концепции, являются: усиление начал службы; деполитизация и департизация службы; обеспечение сочетание централизованных и децентрализованных начал в решении кадровых вопросов; устранение чрезмерной бюрократизации служебных отношений; обеспечение правовой и социальной защиты сотрудников; комплексный подход к правовой регламентации службы в ОВД. Этот нормативный акт вносит существенные изменения и дополнения практически во все элементы правового института служебной деятельности сотрудников ОВД.

Анализ применения Положения дает возможность говорить о том, что в ОВД значительно укрепились демократические тенденции развития государственной службы, четче обеспечено сочетание централизованных и децентрализованных подходов в решении кадровых ситуаций, созданы правовые условия по снижению бюрократизации государственно-служебных отношений, повысились гарантии обеспечения правовой и социальной защищенности сотрудников ОВД. Все это не могло не сказаться на отборе кандидатов на службу, кадровом составе, профессиональном ядре ОВД. Однако, как показывает практика, в применении отдельных норм Положения о службе в ОВД есть определенные сложности.

Нередко это связано с тем, что некоторые нормы этого правового института не конкретны, носят отсылочный характер, устарели.

В ряде случаев правовые нормы формальны, отсутствуют определенные механизмы реализации социально-правовых гарантий сотрудников в их повседневной жизни.

В статье 1 закона РК «О государственной службе»³ дается определение государственного служащего. Государственный служащий — гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства. Исходя из определения, можно выделить три признака, характеризующие сотрудника органов внутренних дел как государственного служащего:

- государственный служащий действует при исполнении служебных обязанностей по поручению государства и от его имени.
- государственный служащий занимает должность, которая определяет его правовой статус.
- государственный служащий осуществляет государственную службу за вознаграждение, которое подчеркивает особенности в оплате труда, установленные для государственных служащих, например, оплата за специальное звание, процентная надбавка за выслугу лет и т. д.

В качестве самостоятельного признака государственного служащего, в том числе сотрудника ОВД, профессор Д. Н. Бахрах также выделил то, что им может быть только гражданин страны. Исключения из этого правила устанавливаются специальными нормами⁴.

Исходя из законодательства и практики его применения, можно определить, что сотрудники органов внутренних дел — это граждане Республики Казахстан, состоящие в должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел или в кадрах Министерства внутренних дел Республики Казахстан, которым в установленном законодательством порядке присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел Республики Казахстан получают денежное довольствие, на них распространяется продовольственное обеспечение, они имеют форменную одежду, им выдаются служебные удостоверения. Анализ основных элементов государственной службы позволяет дать определение государственной службы в ОВД. Государственная служба в органах внутренних дел Республики Казахстан — это разновидность общественно-полезной деятельности гражданского общества и особый вид государственной службы Республики Казахстан. Она носит специальный публичный характер и функционирует в единой системе органов внутренних дел как системе органов исполнительной власти, осуществляется за денежное вознаграждение, выплачиваемое сотрудникам как государственными служащими, замещающими соответствующие должности и осуществляющим профессиональную деятельность (выполнение должностных обязанностей) по обеспечению исполнения МВД РК управленческих полномочий в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, создания гарантий общественной безопасности, борьбы с правонарушениями.

¹ Бахрах Д. Н. Государственная служба. — М., 1995. — С. 21-23.

² Стариков Ю. Н. Государственная служба в РФ: теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С. 6.

³ Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453 «О государственной службе» // Казахстанская правда. 1999. 6 авг.

⁴ Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 12.

ТҮЙІН

Ғылыми мақалада авторлар мемлекеттік қызметті Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарында өту сұрақтарын талдайды. Мемлекеттік қызметтің ІІО қалыптасуының тарихи аспектірін қарастырады. Авторлар мемлекеттік қызметкер ретінде ІІО қызметкерін сипаттайтын белгілерін бөліп, анықтайды.

ХАБАРШЫ-ВЕСТНИК КАРАГАНДИНСКОЙ АКАДЕМИИ МВД РК ИМ. Б. БЕЙСЕНОВА № 1. 2014 г.

RESUME

In a scientific paper, the authors analyze the issues of the civil service in the internal affairs of the Republic of Kazakhstan. Examines the historical aspects of public service in the police department. Based on the definition, the authors identify features that characterize the members of the Interior as a public servant.