

ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ “ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”

© 2016 г. Наталья Алексеевна Макарова¹

Органы внутренних дел традиционно считаются важной частью государственного механизма. Однако, несмотря на их особую значимость для российского общества и государства, определение понятия “органы внутренних дел” нормативно все еще не закреплено. Статья отражает позицию автора по поводу определения понятия и основных признаков категории “органы внутренних дел” и призвана привлечь внимание исследователей к данной проблеме.

Internal affairs agencies traditionally are been considered as an important part of the state machinery. However in spite of their special significance for the Russian society and the state definition of “internal affairs agencies” is still not fixed. The article reflects the author’s position on the definition and main features of the category of “internal affairs agencies” and draws attention to this issue.

Ключевые слова: органы внутренних дел, определение, признаки, правоохранительные органы, силовые ведомства, полномочия.

Key words: internal affairs agencies, definition, features, law enforcement agencies, power agencies, authority.

Органы внутренних дел (далее – ОВД) представляют собой необходимый компонент жизни современного российского общества и государства. Именно качество их работы во многом позволяет сделать вывод об уровне развития общества, является залогом прогрессивного развития общества. Данное суждение не может быть поставлено под сомнение ни теоретиками права, ни практикующими юристами. Как справедливо отмечает Е.Н. Арестова, вопрос о понятии и системе ОВД России имеет не только теоретическую, но и большую практическую, прежде всего уголовно-процессуальную, значимость².

В данной ситуации продолжает оставаться необъяснимым тот факт, что, несмотря на многократность использования термина “органы внутренних дел” в тексте целого ряда нормативно-правовых актов, нормативного его определения не содержит ни один из них³. Статья 1 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г.⁴ определяет ряд важных понятий, таких как “служба в органах внутренних дел”, “должности в органах внутренних дел” и др., но определения понятия “органы внутренних дел” не содержит.

В то же время в странах постсоветского пространства данный вопрос уже достаточно давно нормативно разрешен. Определение понятия “органы внутренних дел” нашло отра-

жение в законодательстве Беларуси, Кыргызстана, Казахстана и других государств⁵.

Вследствие отсутствия нормативной регламентации данного понятия можно было бы обратиться к позициям, изложенным по этому поводу в научной литературе, однако трудов, посвященных исследованию понятия и признаков категории “органы внутренних дел”, крайне мало. Много внимания исследованию вопросов, связанных с определением понятия, структуры и особенностей ОВД России, уделяет Е.Н. Арестова⁶. К сожалению, ее статья “К вопросу о понятии и системе органов внутренних дел” в основном посвящена анализу не определения понятия, а вопросам структуры ОВД России и фактически не позволяет вывить мнение автора по первому вопросу⁷. Другие ученые концентрируют свое внимание на рассмотрении особенностей системы ОВД в обход определения анализируемого понятия⁸.

Е.Н. Арестова, в частности, отмечает, что «понятия “система Министерства органов внутренних дел” и “система органов внутренних дел России” не являются равнозначными, хотя и соотносятся между собой как целое и часть. В систему МВД России входят собственно ОВД, следственные подразделения, ФМС России, ВВ, а также некоторые иные государственные организации и учреждения (ВНИИ, образовательные учреждения и др.). Понятие “ОВД” является значительно более узким. По мнению автора, к таковым следует отнести МВД России, ОВД по федеральным округам РФ, по субъектам РФ, по районам, городам, округам, районам в городах, ЗАТО, ОВРО, на транспорте»⁹.

¹ Старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Самарского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук (E-mail: makarovaifsin@mail.ru). Natalya Makarova, senior lecturer of the Department of theory and history of state and law, Samara law Institute of the Federal penitentiary service of Russia, PhD in Law (E-mail: makarovaifsin@mail.ru).

² См.: Арестова Е.Н. К вопросу о понятии и системе органов внутренних дел // Росс. следователь. 2007. № 24. С. 34.

³ См.: там же. С. 33–35; Босхамджиева Н.А. Роль милиции в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 28–31; и др.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

⁵ Более подробно об этом см.: Арестова Е.Н. Указ. соч. С. 33, 34.

⁶ См., например: Арестова Е.Н. К вопросу о понятии “орган дознания” // Росс. следователь. 2009. № 3. С. 4–7.

⁷ См.: Арестова Е.Н. К вопросу о понятии и системе органов внутренних дел // Там же. 2007. № 24. С. 33–35.

⁸ См., например: Правоохранительные органы. Учеб. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. М., 2010. С. 194–218.

⁹ Арестова Е.Н. К вопросу о понятии и системе органов внутренних дел. С. 35.

В сложившейся ситуации большую роль в определении понятия “органы внутренних дел” должен сыграть зарубежный опыт, причем с учетом исторической и культурной близости. Прежде всего необходимо обратить внимание на то, как разрешается вопрос регламентации определения понятия “органы внутренних дел” в странах СНГ.

Например, Закон Республики Казахстан “Об органах внутренних дел Республики Казахстан” от 21 декабря 1995 г. уже в ст. 1 определяет, что органы внутренних дел “являются государственными органами, осуществляющими в соответствии с законодательством Республики Казахстан дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, а также исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства”; ст. 4 устанавливает, что система ОВД есть система Министерства внутренних дел Республики Казахстан¹⁰.

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь “Об органах внутренних дел Республики Беларусь” от 17 июля 2007 г. “органы внутренних дел – 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”¹¹.

Приведенные выше определения, несмотря на ряд позитивных моментов, на наш взгляд, все же вызывают некоторые вопросы. Необходимо учитывать, что любое понятие представляет собой “мысль, в которой обобщены в класс и выделены из некоторого множества предметы по системе признаков, общей для этих выделенных предметов и отличающей их от других предметов исходного множества”¹².

Таким образом, определение понятия должно содержать лишь основные, наиболее существенные признаки того или иного явления, отражающие его самостоятельность и своеобразие. “Всякое определение должно включать те признаки, которые характерны только для данного явления или процесса и отличают их от сходных явлений и процессов”¹³. Указанное, несомненно, относится и к определению понятия “органы внутренних дел”.

Так, в определении понятия, содержащемся в Законе “Об органах внутренних дел Республики Казахстан”, под сомнение может быть поставлена необходимость ссылки на осуществление органами внутренних дел дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности. Причем дело, безусловно, не в том, что данная система такую деятельность не осуществляет, а в том – что не она одна.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 8 указанного Закона “органы внутренних дел взаимодействуют с иными правоохранительными органами, в том числе со специальными государственными органами, осуществляющими дознание и следствие”. Деятельность органов, осуществляющих предварительное

следствие в Республике Казахстан по схожей с Российской Федерацией модели, выведена за рамки системы МВД Республики. Таким образом, далеко не только ОВД Республики Казахстан осуществляют следствие и дознание по уголовным делам. При этом их полномочия в данной области более узкие в сравнении со специализированными органами предварительного расследования.

По нашему мнению, если определение понятия “органы внутренних дел”, нашедшее отражение в вышеуказанном Законе, не может быть взято за основу вследствие слишком детальной конкретизации в нем направлений деятельности ОВД, что привело к некоторому смещению правового статуса ОВД со статусом других правоохранительных органов, то определение понятия, содержащееся в Законе Республики Беларусь, имеет прямо противоположный недостаток.

Ссылка на то, что ОВД представляют собой “государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью”, на первый взгляд вполне уместна, однако также не позволяет отделить ОВД от других правоохранительных органов. Например, суд тоже является государственным правоохранительным органом и, хотя круг его задач и полномочий на этом не замыкается, осуществляет борьбу с преступностью.

С нашей точки зрения, для разрешения проблемных вопросов, связанных с определением понятия “органы внутренних дел”, прежде всего необходимо разграничить понятия “правоохранительные органы”, “силовые ведомства” и “органы внутренних дел”. В частности, правоохранительные органы будут наиболее широким понятием, охватывающим всю систему государственных органов, занятых поддержанием общественного порядка и общественной безопасности, обеспечением прав и свобод человека и гражданина. К числу таких органов относятся суд, полиция, прокуратура, омбудсмены и др.

От понятия “правоохранительные органы” следует отличать понятие “силовые ведомства”, под которыми возможно понимать особые государственные органы, наделенные в соответствии с законом правом использования оружия, физической силы (в том числе боевых приемов) и (или) других специальных средств в целях защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства, сотрудники которых проходят военную или иную приравненную к ней службу. К их числу можно отнести Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН России) и др.

И наконец, ОВД представляют собой особую часть механизма Российского государства, чья деятельность непосредственно связана с охраной общественного порядка, защитой прав, свобод и интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, в том числе в необходимых случаях с использованием оружия, физической силы и (или) других специальных средств в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством Российской Федерации.

Можно выделить следующие основные признаки (характеристики) ОВД: ОВД представляют собой особую разновидность государственных правоохранительных органов и силовых ведомств; деятельность ОВД регламентирована Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации и непосредственно связана с охраной общественного порядка и защитой прав, свобод и интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; при осуществлении охраны общественного порядка, защиты прав, свобод и интересов личности, обще-

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст. 154.

¹¹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 173. 2 /1360.

¹² Ивлев Ю.В. Логика для юристов. Учеб. для вузов. М., 2000. С. 131.

¹³ Келина С.Г. Меры ответственности, предусмотренные уголовным законом, и основания их применения // Сов. гос. и право. 1982. № 5. С. 103.

ства и государства от преступных и иных противоправных посягательств сотрудники ОВД наделены правом использования оружия, физической силы и (или) других специальных средств.

На первый взгляд под данные критерии подпадает большое число различных ведомств. Но это не совсем так. Во-первых, далеко не все правоохранительные органы наделены правом использования оружия, физической силы и (или) других специальных средств. Во-вторых, в отличие от других силовых ведомств, целевое назначение использования специальных средств органами внутренних дел является весьма специфичным. Только данные государственные органы используют “силовые” методы одновременно и для надлежащего осуществления охраны общественного порядка, и для защиты прав, свобод и интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Что же касается целого ряда других государственных органов, наделенных правом использования специальных средств, в том числе огнестрельного оружия, то они, как правило, могут применять такие средства лишь для отражения нападения на сотрудника соответствующего ведомства и обеспечения его безопасности. Это, в частности, касается сотрудников прокуратуры, Следственного комитета РФ¹⁴, Федеральной таможенной службы (ФТС России).

При этом наиболее тонкой является грань, отделяющая правовой статус сотрудников ОВД и сотрудников ФТС, ФСИН России.

Сотрудники ФТС России также имеют право использовать “силовые” методы, но их использование все же привязано исключительно к возможному нападению на сотрудни-

ков таможенных органов, здания, сооружения, воздушные, водные суда или транспортные средства, принадлежащие таможенным органам, или основанию предполагать наличие оружия у нарушителя (ст. 30 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”)¹⁵.

Велики (по понятным причинам) и полномочия по использованию специальных средств сотрудниками ФСИН России. Однако данное ведомство, в отличие от ОВД, также напрямую не участвует в мероприятиях по охране общественного порядка и общественной безопасности, да и территориально особые полномочия сотрудников ФСИН, в том числе и по пресечению преступлений с использованием специальных средств, распространены лишь на соответствующее учреждение, исполняющее уголовные наказания¹⁶.

Подводя своеобразный итог вышеизложенному, подчеркнем, что вопрос об определении понятия “органы внутренних дел” вследствие его большой теоретической и практической значимости был и остается дискуссионным. Рамки статьи не позволяют затронуть и разрешить все спорные аспекты заявленной проблемы. Однако необходимо признать тот факт, что отсутствие четкого определения понятия “органы внутренних дел” не может быть оправданным ни с научной, ни с любой другой позиции. При этом поставить определенную точку в научных спорах в этой области, безусловно, должен российский законодатель. В частности, ст. 1 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” должна быть дополнена определением понятия “*органы внутренних дел Российской Федерации*”.

¹⁴ См.: постановление Правительства РФ “Об оружии, предназначенном для личной защиты прокуроров, руководителей следственных органов и следователей Следственного комитета Российской Федерации” от 29 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3385.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

¹⁶ См.: глава 5 Закона РФ “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” от 21 июля 1993 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.