

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2020-3-111-115

Гарник Людмила Юрьевна
Lyudmila Yu. Garnik

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Нижегородский филиал Московского университета имени С.Ю. Витте (603155, Нижний Новгород, ул. Б. Печерская, 51)

senior lecturer at the department of civil disciplines
Nizhny Novgorod branch of S.Yu. Witte Moscow University (51 B. Pecherskaya st., Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603155)

E-mail: gan130472@mail.ru

Функции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Functions of the Federal service of the National guard troops of the Russian Federation

В данной статье автором проведен анализ правовых положений, закрепляющих функции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии), в процессе которого выделяются основные (главные), дополнительные и факультативные направления деятельности исследуемого органа исполнительной власти, что способствует выяснению и уточнению назначения созданного федерального органа государственной власти.

Ключевые слова: организация, управление, правоохранительная деятельность, контроль, надзор, цель, задачи, правовое положение, законодательное закрепление, совершенствование, эффективность.

In this article, the author analyzes the legal provisions that consolidate the functions of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation (Rosguard), in the process, which identifies the main (main), additional and optional areas of activity of the executive body under study, which helps to clarify and clarify the purpose created by a federal government body.

Keywords: organization, management, law enforcement, control, supervision, goal, objectives, legal status, legislative consolidation, improvement, efficiency.

Государство воздействует на общественные отношения посредством осуществления функций государственных органов, призванных упорядочивать данные отношения. В этой связи представляется интересным рассмотрение системы функций созданной в 2016 году Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия) как федерального органа государственной власти.

Отметим, что исследованию функций Росгвардии в научной юридической литературе уделено недостаточно внимания. Многими авторами (Т.Н. Еркина, Е.А. Караваев, А.А. Ковалев, В.И. Майоров) [1, с. 137; 2, с. 14; 3, с. 52; 4, с. 48] до настоящего времени рассматривались лишь отдельные направления деятельности указан-

ного ведомства, однако исследование системы функций не проводилось.

Для рассмотрения вопроса об основных направлениях деятельности Росгвардии в рамках данной работы мы, во-первых, обратимся к уяснению понятия «функция», которое будет использоваться нами достаточно часто. Во-вторых, рассмотрим законодательно закрепленные функции Росгвардии, что позволит выделить ее основные (главные), дополнительные и факультативные направления деятельности.

С учетом сказанного стоит уточнить, что в юридической литературе термин «функция» применяется для определения направлений действий установленного правового института и воздействия его на общественные отношения.

© Гарник Л.Ю., 2020

Так, исследуя функции органов государственной власти, А.Ф. Малый отмечает, что «термин “функция” используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности органа государственной власти» [5, с. 46].

Изложенное позволяет предположить, что применительно к органам государственной власти функции, несмотря на их разнообразие, необходимо рассматривать в системе, поскольку каждое из направлений деятельности может быть основным, закрепленным в нормативных правовых актах, вспомогательным, дополнительным или являться факультативным, однако при этом выполняющим определенную значимую роль при достижении поставленных перед государственными службами целей и реализации задач.

В этой связи укажем, что функции Росгвардии разноплановые, о чем свидетельствуют законодательно закрепленные полномочия военнослужащих (сотрудников) подразделений Росгвардии [6]. Поэтому с учетом сказанного мы предлагаем именовать функциями только главные (основные) направления ее деятельности, а уже внутри этих функций рассматривать иные направления деятельности, в частности, дополнительные, факультативные.

Обратимся к рассмотрению отдельных функций.

Правоохранительная функция, на наш взгляд, включает в себя следующие дополнительные направления деятельности:

- 1) обеспечение государственной и общественной безопасности;
- 2) борьба с преступлениями и правонарушениями;
- 3) обеспечение правопорядка;
- 4) охрана частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- 5) работа по предупреждению преступлений и правонарушений.

Указанная нами функция выражается в охране норм права и общественных интересов, то есть применительно к направлению деятельности подразделений Росгвардии правоохранительная функция — это направление деятельности федерального органа исполнительной власти, непосредственно связанное с обеспечением государственной и общественной безопасности, защитой прав и свобод человека и гражданина, осуществляемое в строгом порядке на основе нормативного закрепления с учетом установленных полномочий сотрудников исследуемого государственного органа власти.

Так, в Росгвардии, согласно Указу Президента РФ «Об утверждении Положения об опера-

тивно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации», при выполнении задач, связанных с государственной и общественной безопасностью, создаются оперативно-территориальные объединения войск национальной гвардии Российской Федерации, дислоцирующиеся в пределах округа и включенные в перечень, утвержденный главнокомандующим войсками национальной гвардии Российской Федерации [7].

Указанные объединения выполняют задачи, непосредственно связанные с «поддержанием готовности органов управления, соединений и воинских частей округа, подчиненных территориальных органов, подразделений и организаций к выполнению задач мирного времени, а также их боевой и мобилизационной готовности на уровне, обеспечивающем своевременное выполнение поставленных задач; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; участие в отражении агрессии против Российской Федерации совместно с Вооруженными Силами Российской Федерации, пограничными органами федеральной службы безопасности, иными воинскими формированиями и органами; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации» [7] и т. д.

В этой связи заметим, что отмеченное нами взаимодействие сотрудников Росгвардии является дополнительной к правоохранительной функции, поскольку осуществляется при выполнении ими в различных направлениях деятельности указанного органа исполнительной власти.

Например, для обеспечения государственной и общественной безопасности при взаимодействии с иными органами государственной власти подразделения Росгвардии участвуют в борьбе с экстремизмом и терроризмом.

При обеспечении правопорядка войска национальной гвардии Российской Федерации, входящие в структуру Росгвардии, наделены широкими полномочиями (общими) и (специальными), к которым, в частности, закон относит: «требовать от граждан соблюдения общественного порядка; пресекать преступления, административные правонарушения, противоправные действия; проверять документы, удостоверяющие личность граждан; задержание; вскрытие транспортного средства и т. д.» [6, ст. 8—9].

При реализации функции по охране частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности подразделения Росгвардии осуществляют «охрану на договорной основе особо важных и режимных объектов, объекты на коммуникациях, объекты, подлежащие обязательной охране, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, имущества граждан и организаций, а также обеспечивают оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранной, охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений войск национальной гвардии объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств, в этих целях сотрудники Росгвардии незамедлительно прибывают на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекают противоправные деяния, устраняют угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документируют обстоятельства совершения административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивают сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия» [6, п. 21 ст. 9].

Таким образом, указанные нами направления деятельности подразделений Росгвардии при осуществлении функции по охране частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности являются значимыми для общества и государства в целом.

При осуществлении работы по предупреждению преступлений и правонарушений сотрудники Росгвардии руководствуются ведомственными правилами, а также нормами Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», где закреплено определение профилактики правонарушений, под которой понимают «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения» [8]. В указанном законе определены общие и индивидуальные виды профилактики правонарушений. В этой связи отметим, что профилактика правонарушений в подразделениях исследуемого нами органа государственной власти может быть как внутренней, осуществляемой непосредственно

внутри организации, так и внешней. Например, при осуществлении профилактики сотрудниками Росгвардии во взаимодействии с иными органами государственной власти.

Таким образом, правоохранительная функция является одной из основных элементов системы деятельности Росгвардии и включает отмеченные дополнительные направления.

К основным направлениям деятельности Росгвардии мы отнесли также **контрольно-лицензионную функцию**, которая выражается в осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за «оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящимся во временном пользовании у граждан и организаций; за частной охранной и частной детективной деятельностью; за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, а также в предоставлении гражданам и организациям государственных услуг в установленных сферах деятельности» [9, п. 2, 9, 22].

Изложенное позволяет заключить, что контрольно-лицензионная функция Росгвардии — это многоплановая деятельность, включающая в себя дополнительные направления: 1) предупреждение правонарушений; 2) выявление правонарушений; 3) принятие мер к предотвращению правонарушений; 4) анализ и обобщение практики; 5) планирование и прогнозирование.

Для выполнения исследуемой функции подразделения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляют «проведение документарных и выездных проверок, которые могут носить плановый и внеплановый характер» [10].

При изучении основных (главных) направлений деятельности Росгвардии необходимо исследовать процессуальную (процедурную) функцию.

Процессуальная (процедурная) функция. Отметим, что процессуальная функция подразделений Росгвардии является разноплановой и включает основные направления:

— рассмотрение дел об административных правонарушениях (ст. 23.85 КоАП РФ), а также составление протоколов об административных правонарушениях и административном задержании [11];

— проведение расследований, классификацию и учет авиационных происшествий и инцидентов в авиации войск национальной гвардии [9, п. п. 9, 55 п. 9];

— проведение процедур (действий) при исполнении государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [6, п. п. 2—3 ст. 9].

Так, в соответствии со статьей 23.85 КоАП РФ на должностных лиц Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации возложены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в установленных сферах деятельности исследуемого государственного органа власти.

В этой связи отметим тот факт, что действующий на сегодняшний день КАС РФ предусматривает ряд административно-процессуальных функций, без которых невозможна процессуальная деятельность участников административного процесса. На наш взгляд, в административно-процессуальном законодательстве выделяются такие основные функции, как защита, разрешение административного дела, предупреждение совершения административных правонарушений. Отмеченные нами административно-процессуальные функции, сформированные на нормативно закрепленных принципах административного процесса, являются основой для благоприятной реализации полномочий сотрудниками Росгвардии. По нашему мнению, процессуальная функция исследуемого органа власти включает в себя ряд дополнительных направлений деятельности, к которым относятся: составление акта проверок, выдача предписаний, обязательных к исполнению, принятие меры по контролю за устранением выявленных правонарушений, предотвращение и предупреждение правонарушений.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что процессуальная функция Росгвардии — это направление процедурной деятельности сотрудников федерального органа исполнительной власти, установленное нормами права, способствующее укреплению законности и предупреждению правонарушений на территории страны.

Исследуя функции подразделений Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, рассмотрим организационно-управленческую деятельность как одну из основных (главных) функций по до-

стижению определенных государством целей и реализации поставленных перед службой задач.

Организационно-управленческая деятельность. На наш взгляд, указанное направление деятельности исследуемого нами органа государственной власти имеет следующие признаки:

— организационно-управленческая функция Росгвардии закреплена в нормативных правовых актах, регламентирующих руководство и исполнение организации ее деятельности;

— выражается в полномочиях должностных лиц по организации выполнения поставленных перед службой задач;

— состоит в определении организационных положений, устанавливающих порядок управления и нормативного регулирования.

Отмеченный подход, по нашему мнению, характеризует организационно-управленческую функцию как одно из начал, на котором строится вся управленческая деятельность государственных органов исполнительной власти.

Однако данная функция невозможна без нормотворчества, указанное направление деятельности является, на наш взгляд, дополнительной функцией в организационно-управленческом процессе. Отметим, что исследуемый нами федеральный орган государственной власти при реализации нормотворческой функции руководствуется подзаконными нормативными правовыми актами, определяющими порядок работы подразделений в этом направлении. Представляется, что исследуемую функцию Росгвардии можно рассматривать как во внешнем, так и во внутреннем направлении.

При изучении организационно-управленческой деятельности подразделений Росгвардии необходимо уделить внимание и обеспечительной функции, являющейся факультативной, которая предусматривает обеспечение кадровым составом, социальным, материально-техническим снабжением.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что основные направления деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации представляют собой систему законодательно закрепленных функций, состоящих из дополнительных и факультативных элементов, направленных на обеспечение государственной и общественной безопасности, защиту прав и свобод человека и гражданина как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

Примечания

1. Еркина Т.Н. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. Вопросы участия в охране общественного порядка и обеспечении общественного порядка // Закон и право. 2019. № 7.
2. Караваев Е.А. Создание Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, анализ ее функций и полномочий // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 2 (13).
3. Ковалев А.А. Участие национальной гвардии в обеспечении военной безопасности // Управленческое консультирование. 2016. № 9.
4. Майоров В.И. О роли Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в обеспечении общественного порядка // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 1.
5. Мальный А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории. Казань, 2012.
6. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159.
7. Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 24 мая 2017 г. № 236/. URL: <http://rosgvard.ru/>. (дата обращения: 28.06.2020).
8. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26, ч. I, ст. 3851.
9. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 30 сентября 2016 года № 510 (ред. от 31.12.2019 // Собрание законодательства РФ. 2016, № 41, ст. 5802.
10. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: приказ Росгвардии от 3 октября 2017 г. № 418 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>
11. Об утверждении перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 14 ноября 2018 г. № 498 (ред. от 10.02.2020) // Официальный интернет-

портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>.

References

1. Yerkin T.N. Federal service of the national guard of the Russian Federation. Questions of participation in the protection of public order and ensuring public order. *Law and law*, 2019, no. 7. (In Russ.)
2. Karavaev E.A. Creation of the Federal service of national guard troops of the Russian Federation, analysis of its functions and powers. *Law and order: history, theory, and practice*, 2017, no. 2 (13). (In Russ.)
3. Kovalev A.A. Participation of the national guard in ensuring military security. *Management consulting*, 2016, no. 9. (In Russ.)
4. Mayorov V.I. On the role of the Federal service of the national guard of the Russian Federation in ensuring public order. *Bulletin of the Ural law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2018, no. 1. (In Russ.)
5. Maly A.F. Functions of state authorities: institutionalization of the legal category. Kazan, 2012. (In Russ.)
6. On the troops of the national guard of the Russian Federation: federal law no. 226-FZ of July 3, 2016 (ed. from 02.12.2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 27, part I, art. 4159. (In Russ.)
7. On approval of The regulations on the operational-territorial Association of the national guard troops of the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation no. 236 of May 24, 2017. URL: <http://rosgvard.ru/>. (accessed 28.06.2020). (In Russ.)
8. On the basics of the crime prevention system in the Russian Federation: federal law no. 182-FZ of June 23, 2016. *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 26, part I, art. 3851. (In Russ.)
9. About Federal service of national guard troops of the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation No. 510 of September 30, 2016 (ed. from 31.12.2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 41, art. 5802. (In Russ.)
10. About the approval of Administrative regulations of execution by Federal service of troops of national guard of the Russian Federation of the state function on implementation of Federal state control (supervision) for ensuring safety of objects of fuel and energy complex: the order of Regardie of October 3, 2017 no. 418. *Official Internet portal of legal information*. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (In Russ.)
11. On approval of the list of officials of the national guard troops of the Russian Federation authorized to draw up protocols on administrative offenses provided for By the code of administrative offenses of the Russian Federation, and recognition as invalid of certain normative legal acts of the Federal service of the national guard troops of the Russian Federation: order of Regardie of November 14, 2018 no. 498 (ed. from 10.02.2020). *Official Internet portal of legal information*. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>. (In Russ.)