

На правах рукописи

КАСУМОВ АТАБЕК МАГОМЕДОВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

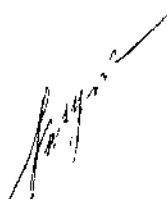
Специальность

**12 00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право**

Автореферат

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2008



Диссертационная работа выполнена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Прокошин Василий Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мелехин Александр Владимирович;

кандидат юридических наук, доцент
Баранов Виктор Алексеевич

Ведущая организация: Тверской государственный университет

Защита состоится 16 октября в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 502 006 01 по юридическим наукам в ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу 119606, г Москва, пр Вернадского, 84, 1 учебный корпус, ауд 3370.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан 16 сентября 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Е Ю Киреева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственная служба Российской Федерации находится в состоянии системного реформирования, длящегося с начала 2000-х годов. Процесс реформ радикальным образом изменяет систему службы, основания ее правового регулирования, статус служащих, возможности их профессионального и карьерного роста. Вводятся специальные меры, направленные на пресечение злоупотреблений на государственной службе. Особенную остроту приобретает профилактика коррупционных деяний, которые по общим оценкам пронизывают сегодня все уровни и виды государственной службы. Усиливаются требования к служащим, предпринимаются меры для ее открытости институтам гражданского общества. Правоохранительная служба год от года становится все более значимой в общей системе государственной службы. Выделяются значительные средства на повышение денежного содержания служащих, материально-техническое обеспечение правоохранительно-служебной деятельности.

Однако более чем за восемь лет с начала реформы и свыше пяти лет с даты принятия нового рамочного Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» основные компоненты правоохранительной службы в полной мере не удалось сформировать.

Для того чтобы стать частью новой системы, каждый вид государственной службы должен быть оформлен собственным федеральным законом. В настоящее время, когда приняты законы о военной, государственной гражданской службах, о муниципальной службе правомерно ставить вопрос о принятии Федерального закона о правоохранительной службе. Тем более что работа над ним началась фактически сразу после принятия Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Первые проекты этого Закона появились в 2004 году, однако окончательно вопрос о принятии Федерального закона о правоохранительной службе не решен до настоящего времени.

Причин тому немало. Самая очевидная состоит в том, что военная служба и государственная гражданская служба уже фактически были сформированы к началу реформы. Государственная гражданская служба факти-

чески была тождественна государственной службе, сформированной на основе прежнего рамочного Федерального закона от 31 июля 1995 г № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» Что касается правоохранительной службы, то ее юридического оформления не было Существовало лишь некоторое множество видов службы в правоохранительных органах, должности которых в подавляющем большинстве случаев в Реестр государственных должностей федеральной государственной службы не входили Поэтому, согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г № 119-ФЗ, все эти виды службы в состав государственной службы не включались

Таким образом, к началу реформ в большинстве правоохранительных органов не было полноценной государственной службы Поэтому существование правоохранительной службы было установлено Федеральным законом № 58-ФЗ Иначе говоря, в новой системе государственной службы правоохранительная служба должна формироваться с нуля, тогда как другие виды государственной службы уже существовали в действительности Требовалось лишь их частичное реформирование

Правовое регулирование правоохранительной службы универсальным для всех правоохранительных органов федеральным законом представляло еще большую трудность Не случайно окончательная разработка и принятие этого акта происходит с запаздыванием относительно уже принятых федеральных законов о государственной гражданской и военной службе

Необходимо также учитывать, что каждый правоохранительный орган обладает ярко выраженной спецификой, и служба в нем регламентирована, помимо прочего, множеством процедурных и процессуальных норм, содержащихся в весьма обширном законодательстве В большинстве из правоохранительных органов данная служба именовалась государственной, хотя формально ею не являлась В итоге систематизация всего массива норм и актов, регламентирующих сегодня службу в правоохранительных органах, на основаниях, заложенных в Федеральном законе № 58-ФЗ, представляет серьезную проблему Тем более что среди правоохранительных органов существуют ведомственные интересы, идущие в противовес универсальности правоохранительной службы Поэтому даже согласование любого проекта федерального закона об этом виде службы представляется проблематичным

Наконец, среди основных причин, задерживающих принятие данного акта, следует назвать и принципиальную неясность относительно содержания самой системы правоохранительных органов. В целом вопрос о том, какой именно орган и по каким основаниям следует считать правоохранительным, остается дискуссионным. Те положения и стереотипы, которые сформировались применительно к советской системе правоохранительных органов, ныне претерпевают радикальную корректировку. Использовать их довольно затруднительно.

Сложность и актуальность проблемы принятия Федерального закона о правоохранительной службе сохраняются до тех пор, пока не будет создана полноценная правоохранительная служба. В таких условиях с большими трудностями вызревают предпосылки серьезного прорыва в деле укрепления кадров правоохранительных органов и радикального повышения качества функционирования всей правоохранительной системы. Все это в совокупности определяет актуальность темы и содержания данного диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Разработка проблематики современной государственной службы связана с именами таких известных отечественных исследователей, как Г. В. Атаманчук, И. Н. Барциц, Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, К. С. Бельский, В. А. Воробьев, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришковец, А. А. Жданова, Л. М. Колодкин, Н. М. Конин, А. П. Корнев, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, А. Ф. Ноздрачев, А. В. Оболонский, Д. М. Овсянко, И. Н. Пахомов, С. М. Петров, М. И. Пискотин, Н. П. Поборчая, В. Д. Попков, Ю. А. Розенбаум, Л. А. Сергиенко, П. П. Сергун, Ю. Н. Стариллов, В. А. Юсупов, Ц. А. Ямпольская и др.

Значительное влияние на формирование обобщенной позиции автора на проблемы государственной службы, в том числе и правоохранительной, оказали работы В. К. Бабаева, М. И. Байтина, В. М. Баранова, В. В. Борисова, Н. Т. Ведерникова, А. Б. Венгерова, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, Н. Л. Гранат, Ю. И. Гревцова, В. М. Зуйкова, И. М. Зайцева, Д. С. Измайлова, В. Б. Исакова, С. В. Калашникова, В. А. Карташкина, В. Н. Карташова, Д. А. Керимова, И. И. Кучерова, С. А. Комарова, Н. И. Косякова, В. В. Лазарева, В. М. Левченко, О. Э. Лейст, В. О. Лучина, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, О. О. Миронова, В. В. Оксамытного, А. С. Пиголкина, В. Д. Попкова, В. А. Прокошина, Т. Н. Радько, М. М. Рассолова,

В П Сальникова, И Н Сеякина, В М Сырых, Ю А Тихомирова, О И Тиунова, И Д Хутинаева, А Ф Черданцева, Б С Эбзеева и др

Отдельные правовые аспекты деятельности органов государственной власти по защите прав и свобод граждан, в том числе и служащих правоохранительных органов, затронутые в трудах А Я Азарова, М В Баглая, В В Баранова, В В Бойловой, Л В Бойцовой, В Г Вишнякова, А И Вялкова, Б Н Габричидзе, Л А Григоряна, А П Гусева, Ю А Дмитриева, М М Кузьменко, В З Кучерова, Е А Лукашовой, А В Максимова, Н С Маленна, И Б Михайловской, В П Морозова, И В Полякова, И В Ростовщикова, В Б Савостьяновой, В Е Чиркина, Ю В Шиленко и др также не остались без внимания автора

В диссертации использованы также труды Д А Абезина, К Г Арутюнова, Д В Астахова, А Ю Белянинова, В Н Бойко, А Г Головкова, Л М Ведерникова, О В Григорьева, В С Груздева, Д С Измайлова, Д С Канищева, В Я Кикотя, Н С Климкина, А С Князькова, Е В Князева, Г А Колобова, Р У Концелидзе, С М Крупно, И В Кулешова, М Н Кузьмина, И В Кулешова, В В Курочкиной, Л А Ларина, Е Л Патрашко, В А Поникарова, В И Поздняка, А Н Позднышева, С Н Полсгаева, А В Полухина, К Г Салтыкова, Л В Смирнова, Э М Филиппова Р М Янбухтина и многих других исследователей по проблемам государственной службы и статуса государственных служащих

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования правоохранительной службы Российской Федерации

Предмет исследования составили нормы федерального законодательства и иные нормативные правовые акты, регулирующие службу в правоохранительных органах, а также концепция и нормы разработанных к настоящему времени проектов федерального закона о правоохранительной службе

Цель диссертационного исследования – разработка концепции и содержания федерального закона о правоохранительной службе

Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих основных задач

– раскрытие понятия и содержания правоохранительной деятельности в современных условиях,

– изучение особенностей правоохранительной службы как особого вида государственной службы в сфере правоохранительной деятельности,

– выявление особенностей переходного периода совершенствования законодательства о службе в правоохранительных органах применительно к реформируемому законодательству о государственной службе,

– исследование организационных мер, предпринятых в начале 2000-х годов по включению отдельных видов службы в правоохранительных органах в систему государственной службы Российской Федерации,

– совершенствование действующего законодательства о службе в правоохранительных органах в качестве основы для формирования нового универсального законодательства о правоохранительной службе,

– рассмотрение альтернативных подходов к формированию федерального закона о правоохранительной службе Российской Федерации

Методологической основой исследования послужили как общенаучный диалектический метод познания, так и частно-научные методы системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический, историко-правовой, специально-юридический, формально логический и ряд других, позволившие изучить предмет и объект исследования во взаимосвязи и целостности

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, законодательство о системе и видах государственной службы, законодательство об отдельных правоохранительных органах и службе в них, нормы трудового законодательства, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации по вопросам государственной службы, а также нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринята попытка административно-правового рассмотрения проблем разработки и принятия Федерального закона о правоохранительной службе. В работе показано, что в современных условиях не существует четко определенной системы правоохранительных органов. Служба в любом органе, который принято относить к правоохранительным, обладает значительной спецификой, что существенно затрудняет создание единого универсального закона о правоохранительной службе

В диссертации исследованы подготовительные меры по включению службы в правоохранительных органах в общую систему федеральной государственной службы. Проанализировано действующее законодательство о службе в правоохранительных органах, установлены концептуальные основы содержания будущего Федерального закона о правоохранительной

службе, обоснована необходимость принятия кодекса правоохранительной службы

На защиту выносятся следующие положения:

– в современных условиях правоохранительная деятельность в единстве представляет собой правоохранительную функцию государства, в реализации которой участвуют все государственные органы, в силу того, что она отнесена к разным ветвям государственной власти, правоохрана не представлена в виде единой структуры,

– предотвращение смешения функций безопасности и правоохраны в правоохранительных органах и органах безопасности позволит выделить объективные критерии институализации правоохранительной системы, исключив необоснованное усмотрение при определении принадлежности тех или иных органов к числу правоохранительных,

– в отличие от военной и государственной гражданской службы, сформировавшейся в 90-е годы прошлого века, правоохранительная служба в новейшей истории никогда не существовала, поэтому ее формирование и принятие соответствующего закона о правоохранительной службе в значительной мере затруднены спецификой службы в отдельных правоохранительных органах, наличием множественных источников правового регулирования служебных отношений, среди которых значительное место занимают нормы процессуального характера, которые определяют специальный статус отдельных категорий служащих в правоохранительных органах,

– сближение условий службы в отдельных правоохранительных органах и установление соответствия между ее основными параметрами не способно сформировать единую правоохранительную службу, которая может быть урегулирована соответствующим универсальным Федеральным законом, для этого необходима всеобъемлющая реформа службы в правоохранительных органах, осуществляемая на специальной законодательной основе,

– существующие концепции и проекты федерального закона о правоохранительной службе носят универсальный характер в отношении всех правоохранительных органов и в силу их специфики имеют значительное число положений, неприемлемых для ряда правоохранительных структур,

– для подготовки и принятия Федерального закона о правоохранительной службе необходим отказ от схемы универсального для всех правоохранительных органов федерального закона и его концептуальная за-

мена кодексом правоохранительной службы с универсальной общей частью и специальной частью, разделы которой регулируют специфику службы в отдельных правоохранительных органах

Теоретическая значимость исследования состоит в комплексном анализе современного состояния службы в правоохранительных органах и сделанных при этом выводах, касающихся необходимости концептуального изменения подходов к разработке и принятию Федерального закона о правоохранительной службе. Специально проанализированы подготовительные меры, направленные на включение службы в правоохранительных органах в общую систему государственной службы. Разработана и предложена концепция кодекса правоохранительной службы, который должен сыграть роль федерального закона о правоохранительной службе. Определенную теоретическую значимость имеет проведенный в исследовании анализ первой попытки формирования правоохранительной службы в ФСКН России, а также проектов федерального закона о правоохранительной службе, которые в настоящее время рассматриваются федеральным законодателем.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные в его ходе выводы и сформулированные предложения направлены на решение проблемы подготовки и принятия федерального законодательства о правоохранительной службе. Кроме того, выводы и предложения диссертанта могут быть востребованы в процессе определения современной системы правоохранительных органов и распределения функций между ними. Соответственно эти новации могут быть трансформированы в виде норм, направленных на совершенствование законодательства об отдельных правоохранительных органах.

Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе при разработке и преподавании служебного, административного права, а также учебных дисциплин, посвященных правоохранительным органам.

Предложения диссертанта могут быть учтены при разработке окончательной редакции Федерального закона о правоохранительной службе, а также в последующих научных исследованиях.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждалась на методических семинарах, заседаниях кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной и муниципальной службы ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации отражены в научных статьях, подготовленных и опубликованных диссертантом

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, определены цель и задачи исследования, теоретические, методологические и нормативно-правовые основы, раскрыты научная новизна диссертации, приведены основные положения, выносимые на защиту, обоснованы теоретическая и практическая значимость диссертации, представлены сведения об апробации результатов исследования

В первой главе диссертации – **«Теоретические вопросы правового регулирования службы в правоохранительных органах»** - рассмотрены общие вопросы понятия и содержания правоохранительной деятельности, а также специфика правоохранительной службы в качестве особого вида новой системы государственной службы

Понятие и содержание правоохранительной службы, а значит и особенности ее правового регулирования напрямую определяются содержанием правоохраны. Именно специфика ее функций и особый порядок их исполнения диктуют особые требования к лицам, осуществляющим правоохранительную деятельность

Следует подчеркнуть, что во многих отношениях понимание правоохранительной деятельности и ее организация сложились во времена СССР. В современных условиях в юридической науке и законодательстве обо всех государственных и муниципальных органах постепенно утверждается положение о том, что все они, в конечном счете, выполняют единую приоритетную правоохранительную функцию. Причем каждый орган публичной власти реализует ее в собственной сфере деятельности и в рамках определенной для него компетенции

Это существенно изменяет ранее определенные границы правоохраны, которые попадали в сферу деятельности особой системы правоохранительных органов, ее структуры и содержания деятельности. Сложившаяся ситуация повлекла за собой ощутимую противоречивость в определении

перечня правоохранительных органов и не способствовала их объединению в органичную систему

В условиях СССР исследователи безоговорочно включали в число правоохранительных органов суды. Такой подход можно встретить и в исследованиях, появившихся и после принятия Конституции Российской Федерации. Однако данные взгляды на природу и содержание правоохранительных органов и судов стали весьма уязвимыми. Прежде всего, они разделились относительно различных ветвей государственной власти. Да и содержание правосудия в современных условиях также претерпело радикальные изменения. Ранее суды лишь применяли действующее законодательство, и это самым непосредственным образом роднило их с правоохраной в исполнительно-распорядительной деятельности.

В условиях демократической России ситуация кардинально изменилась. Прямое действие Конституции Российской Федерации выражается в том, что правосудие вправе и обязано принимать решения даже вопреки действующему законодательству, если того требует Конституция. Более того, Конституционный Суд Российской Федерации может признавать не соответствующими Конституции те или иные нормы или акты, лишая их, тем самым, юридической силы.

В известной мере диссертант придерживается точки зрения, согласно которой современная правоохранительная система разделена на подсистемы, которые принадлежат основным ветвям государственной власти. Правоохранительная деятельность входящих в них органов лишь координируется специально уполномоченной на то структурой, которой принято считать прокуратуру Российской Федерации.

То, что действительно могло бы послужить основой для выделения правоохранительных органов из числа других органов государства, является преимущественный объем собственно правоохранительных функций среди всех других, которые этот орган исполняет. Так, многие органы безопасности, которые не следует смешивать с правоохранительными, также выполняют значительный объем правоохранительных функций. Однако для них они не являются главными. Поэтому считать их правоохранительными органами в узком смысле вряд ли следует. Основными задачами для таких органов является обеспечение тех или иных вопросов безопасности. Правоохранительные функции являются лишь средством достижения соответствующих целей, а потому к числу правоохранительных органы безопасности можно относить лишь с изрядной долей условности.

Отдельные правоохранительные органы также привлекаются к обеспечению задач безопасности. Но для них эти задачи по отношению к правоохране являются факультативными

В наибольшей мере правоохранительная функция государства реализуется в сфере исполнительной власти, в которой сосредоточено большинство правоохранительных органов. При этом их исчерпывающий перечень так и остается неясным, что, скорее всего, будет решено на уровне административно-правового усмотрения

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что традиционное для органов исполнительной власти государственно-управленческое содержание в правоохранительной деятельности не выступает односторонне, в рамках одной отрасли права, поскольку сама она обычно опосредована сложными процессуальными и процедурными формами осуществления, урегулированными административным и уголовным законодательством. При этом в силу разнородного характера функций большинства правоохранительных органов, имеются их функции, реализация которых требует учреждения различных видов государственной службы

Отмеченные проблемы развития системы правоохранительных органов являются объективной причиной задержки принятия Федерального закона о правоохранительной службе

В качестве особого вида государственной службы правоохранительная служба была установлена в перечне основных видов государственной службы Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Этот рамочный акт заменил собой ранее игравший аналогичную роль Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»

Хотя до принятия Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ государственная служба рассматривалась в единстве, однако ее виды устанавливались лишь применительно к особенностям деятельности тех или иных государственных органов. Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ определяла государственного служащего в качестве гражданина, исполняющего в порядке, установленном Федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы. В свою очередь, часть 2 статьи 1 устанавливала, что государственная должность государственной службы обязательно должна быть

внесена в Реестр государственных должностей государственных служащих, который утверждался Президентом Российской Федерации

Как следствие, работники, занимавшие должности, не входившие в Реестр, действовали в рамках общего для всех граждан трудового режима, либо на основе специального законодательства или нормативных правовых актов, определявших особенности деятельности на тех или иных должностях или в тех или иных органах. Относительно военной службы эта проблема уже решена. Без должного правового оформления во всей системе государственной службы осталась лишь правоохранительная служба.

В результате, наряду с государственной службой, которая до принятия Федерального закона № 58-ФЗ являлась государственной гражданской, в государственных органах существовало достаточно большое число видов службы, которые напрямую к государственной так и не были отнесены, хотя все предпосылки для этого в законодательстве имелись.

Представители ведомств, сотрудники которых не попали в данный Реестр, активно лоббировали легитимность своей принадлежности к государственной службе, в чем находили поддержку федерального законодателя, который вносил соответствующие нормы в нормативные правовые акты о самих этих органах и о службе в них. Однако окончательно данный вопрос так и не был решен в тех условиях.

В начале 2000-х годов, когда государство значительно укрепилось, встала задача совершенствования самого государственного управления. Ее воплощением стала административная реформа, одной из составляющих которой стала реформа государственной службы, получившая законодательную основу в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ. В нем был четко установлен преимущественный статус административного права в регулировании любых государственно-служебных отношений. Это самым радикальным образом отличает новую систему государственной службы от прежней, построенной на нормах трудового законодательства. В результате возникли все основания для формирования полноценного административно-правового института служебного права. Кроме того, Федеральный закон № 58-ФЗ создал исчерпывающие предпосылки для единообразного понимания и общего подхода к правовому регулированию всех видов государственной службы и ее организации на всех уровнях и во всех ветвях государственной власти.

Статья 19 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ устанавливает, что каждый вид реформируемой государственной службы должен

быть урегулирован специальным федеральным законом. В настоящее время не принят лишь федеральный закон о правоохранительной службе. Правоохранительная служба предназначена для правоохранительных органов, однако их система размыта и в полной мере неясна. Кроме того, универсальное для всех правоохранительных органов регулирование правоохранительной службы во многих случаях затруднено тем, что многие из их функций урегулированы в различных актах многих отраслей законодательства и плохо сочетаются друг с другом на уровне служебного права.

Таким образом, проведенный анализ показал, что Федеральный закон № 58-ФЗ, установив среди основных видов государственной службы службу правоохранительную, не дал достаточно четких ориентиров, которые позволили бы устранить накопившиеся противоречия в ее толковании и детальном содержании.

Во второй главе диссертации – «**Становление правоохранительной службы в ходе административной реформы**» рассмотрены вопросы совершенствования законодательства о службе в правоохранительных органах и организационные меры, которые были предприняты в начале реформы государственной службы в качестве фундамента для формирования ее единой системы, в которую войдут и правоохранительные органы России.

Еще до начала реформы системы государственной службы в законодательство о службе в правоохранительных органах стали вноситься изменения, служившие предпосылкой для их включения в состав государственной службы. Практически во все такие акты были включены принципы и элементы правового статуса государственных служащих, установленные для них ограничения и запреты, обязанность ежегодной декларации доходов, а также положения о контрактной системе приема и прохождения службы и возможности проведения конкурса на замещение вакантных должностей.

В этом плане накануне и сразу после принятия Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» был предпринят целый комплекс мер, направленных на совершенствование условий службы в правоохранительных органах. Их целью было, во-первых, изменить к лучшему резко ухудшавшуюся ситуацию в кадровой сфере правоохранительных органов, а во-вторых, начать внедрение в их деятельности отдельных положений Федерального закона № 58-ФЗ. Иными словами, предпринимавшиеся меры играли роль подго-

товительного этапа к формированию единой системы государственной службы, которая должна была быть создана в ходе реформы

Первым из числа таких мер было принятие Федерального закона от 30 июня 2002 года № 78-ФЗ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)»

Этим актом была установлена единая структура денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов. Ныне оно состоит из оклада по занимаемой штатной должности, оклада по специальному званию, составляющих в единстве оклад денежного содержания, а также из процентных надбавок за выслугу лет, ученую степень и ученое звание, иных дополнительных выплат, которые могут вводиться в отдельных органах, согласно их специфике. В этой связи в каждом из них были приняты специальные акты, конкретизирующие порядок выплаты денежного довольствия.

В Федеральном законе № 78-ФЗ установлено также, что размеры окладов по типовым штатным должностям и окладов по специальным званиям сотрудников устанавливаются не ниже размеров должностных окладов и ежемесячных надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд соответствующих категорий государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Ранее этот разрыв был весьма значительным и постоянно стимулировал сотрудников правоохранительных органов к переходу на сформированную в 90-е годы государственную (гражданскую) службу. Предусматривалось также, что соответствие основных типовых штатных должностей и специальных званий сотрудников государственным должностям федеральной государственной службы и квалификационным разрядам государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также соотношение окладов по другим типовым штатным должностям устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Размеры окладов по типовым штатным должностям, окладов по специальным званиям сотрудников и дополнительных выплат должны были определяться Правительством Российской Федерации по представлению руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти с соблюдением условия их единства с основными нормами денеж-

ного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту

Размеры окладов по другим (нетиповым) штатным должностям сотрудников устанавливались руководителями федеральных органов исполнительной власти применительно к размерам окладов по типовым штатным должностям, определяемым Правительством Российской Федерации. Федеральный закон № 78-ФЗ детально урегулировал дополнительные выплаты сотрудникам

При повышении (индексации) размеров денежного содержания федеральных государственных служащих одновременно в той же пропорции ныне повышаются (индексируются) размеры денежного довольствия сотрудников в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Итак, с точки зрения индексации денежного довольствия сотрудники правоохранительных органов были уравнены с государственными служащими. Устанавливалось, что при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год размер ассигнований на выплату денежного довольствия сотрудников определяется с учетом уровня инфляции

Таким образом, первой мерой, направленной на включение правоохранительных органов в систему государственной службы Российской Федерации стало значительное увеличение денежного содержания и социальных гарантий сотрудникам и членам их семей

Следующим шагом, предусмотренным частью 4 статьи 1 Федерального закона от 30 июня 2002 года № 78-ФЗ, стало издание Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2002 года № 672 «О денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации». Этим Указом были утверждены таблицы соответствия основных типовых должностей, а также соотношения окладов по некоторым типовым должностям в соответствующих органах. Аналогично вводились в действие таблицы соответствия специальных званий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Минюста России, Государственной

противопожарной службы МЧС России, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации квалификационным разрядам государственных служащих

Таким образом, еще до принятия федеральных законов об основных видах государственной службы Российской Федерации были осуществлены масштабные подготовительные меры. Благодаря им уже в начале реформы государственной службы все лица, которые в дальнейшем должны были стать частью единой системы государственной службы страны, были соотнесены друг с другом в должностном и статусном отношении и опережающими темпами переведены на условия, максимально приближенные к тем, которые предполагалось ввести для государственных служащих новой системы государственной службы.

В главе третьей - «**Приоритетные направления разработки единого законодательства о правоохранительной службе**» - рассмотрены проблемы подготовки и принятия федерального закона о правоохранительной службе.

Несмотря на радикальность предварительных мер, предпринятых руководством страны в начале 2000-х годов в связи с курсом на ускоренное реформирование государственной службы в правоохранительных органах, их проведение все же нельзя расценивать как исчерпывающее в отношении всех проблем, сопутствующих разработке и принятию законодательства о правоохранительной службе.

Суть проводимых мероприятий в данном направлении, – это всего лишь выравнивание условий службы в различных, в том числе правоохранительных органах, с целью создания фундамента для их сплочения в единую систему государственной службы.

Однако в своем завершении этот путь вряд ли может привести к появлению единого Федерального закона о правоохранительной службе, поскольку такого рода нивелирование условий различных видов службы касается лишь их отдельных элементов в ограниченном числе правоохранительных органов. Но он вовсе не направлен на полную интеграцию протекающей в них службы на законодательном уровне, как того требует Федеральный закон № 58-ФЗ.

С позиций отдельно взятых правоохранительных органов стремление к нивелированию базовых основ протекающей в них службы возражений с их стороны не вызывает. Однако специфика каждого органа и сложившиеся стереотипы ведут к тому, что каждый из них в той или иной мере от-

становит статус и привычные элементы своей службы. При этом всякий раз подразумевается, что именно в таком виде соответствующая служба должна получить статус государственной. В целом это стало труднопреодолимым препятствием для решения проблемы создания единого систематизированного законодательного акта о правоохранительной службе. По крайней мере, ни один проект федерального закона о правоохранительной службе через согласование правоохранительных ведомств пока не прошел. Причем особенно упорно отстаивают свою самобытность органы прокуратуры.

Наиболее рельефно такой подход, который точнее всего следует называть ведомственным, проявился в первом легализованном варианте правоохранительной службы, который был определен Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 года № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (ФСКН России). ФСКН России была создана уже после принятия Федерального закона № 58-ФЗ. Поэтому у Президента Российской Федерации были все основания утвердить для него принципиально новое положение о службе на основе нового рамочного федерального закона, осуществив, одновременно, апробацию пилотного проекта до той поры не существовавшей правоохранительной службы.

Таким образом, положение о службе в ФСКН России по существу было сформировано с ведомственных позиций, и в этом его отличие, которое должно учитывать принципиально новые требования, установленные Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Итак, последовательное приближение условий службы в правоохранительных органах к тому, что диктуют требования системы государственной службы, вряд ли могут привести к появлению требуемого единого для всех таких органов федерального закона о правоохранительной службе. В связи с этим с 2004 года стали появляться инициативные и официальные (подготовленные уполномоченными на то органами) проекты такого закона.

Проект, занявший доминирующие позиции среди других, был направлен в Правительство Российской Федерации 20 марта 2007 года за подписью Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С. Собянина за № СН-П4-1305. Хотя в дальнейшем он и стал предметом рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации, его прохождение по этапам законодательной процедуры крайне затруднено

Универсальность проекта в отношении различных правоохранительных органов заключается в том, что сами правоохранительные органы и специфика службы в них в нормах проекта не фигурируют. Эти нормы в равной степени обращены к правоохранительной службе в любых структурах. Причем система этих органов в полной мере также не урегулирована. В статье 4 проекта лишь сказано, что правоохранительная служба предусматривается в федеральных органах государственной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел, исполнения наказаний, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, фельдъегерской связи, таможенного дела, миграции, обеспечения установленного порядка деятельности судов и принудительного исполнения судебных решений и актов других органов, пожарной безопасности и гражданской обороны. Довольно характерно, что по сути главный правоохранительный орган – прокуратура в этот перечень не включена.

Часть 3 статьи 4 проекта вообще гласит, что перечень правоохранительных органов и соответствующих специальных званий, присваиваемых служащим этих органов, утверждается Президентом Российской Федерации, т.е., как уже предполагалось ранее, на уровне административного усмотрения.

Отсюда вытекают по меньшей мере два вывода. Один из них носит принципиальный характер и заключается в том, что разработчики проекта по существу встали на точку зрения, согласно которой сохраняется неопределенность системы правоохранительных органов в стране, полностью и однозначно определить которую в условиях, когда все органы публичной власти в той или иной мере исполняют правоохранительную функцию государства, фактически невозможно, да и вряд ли это целесообразно.

Проект содержит ряд новаций, отражающих специфику правоохранительной деятельности, и демонстрирует известную преемственность с ранее существовавшими видами службы в отдельных правоохранительных органах. Однако в целом, несмотря на наличие положений, действительно носящих универсальный характер в отношении любых правоохранительных органов, проект вряд ли можно признать жизнеспособным.

При любой попытке создать такого рода универсальный акт останется немало вопросов, которые либо будут противоречить интересам службы в том или ином органе, либо потребуют дополнительного регулирования в

федеральных законах или иных нормативных правовых актах о соответствующих правоохранительных органах. Все это значительно усложнит правовое регулирование правоохранительной службы и создаст дополнительные трудности, как во взаимодействии правоохранительных органов, так и в их собственной деятельности. Кроме того, универсальность, не учитывающая специфики конкретной правоохранительной деятельности, чревата вольным толкованием охраняемых правовых норм и повышением степени административного усмотрения в деятельности сотрудников правоохранительных органов.

Критикуя универсальную концепцию Федерального закона о правоохранительной службе, автор вовсе не отрицает возможности подготовки и принятия соответствующего федерального закона, как того требует рамочный Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Правда, делать это, по мнению диссертанта, следует, исходя из других оснований.

Для решения данной задачи можно предложить иную концепцию построения Федерального закона о правоохранительной службе, а именно в виде ее кодекса. При этом следует учесть, что по своему статусу любой кодекс, в том числе и предлагаемый акт, равнозначен федеральному закону.

В кодексе правоохранительной службы целесообразно выделить две части: общую и специальную. В первую необходимо поместить нормы общего и универсального характера, которые в равной степени относятся к регулированию правоохранительной службы в любом правоохранительном органе. Специальная же часть кодекса должна состоять из ряда разделов, каждый из которых посвящен специфике службы в отдельном правоохранительном органе.

Разработку этих разделов на основании заранее подготовленных проектов норм общей части следует поручить правовым подразделениям самих правоохранительных органов при общем координирующем участии прокуратуры. При этом нормы общей части должны исключить любую возможность конкуренции правоохранительных ведомств в части получения необоснованных дополнительных привилегий своим сотрудникам.

На заключительном этапе работы перед внесенным в Государственную Думу все относительно самостоятельные части кодекса правоохранительной службы следует обобщить и привести к единообразию в Аппарате Правительства и Администрации Президента Российской Федерации.

Предлагаемый концептуальный подход позволит решить сразу несколько приоритетных проблем

Во-первых, будет создан универсальный законодательный акт о правоохранительной службе, что является одним из основополагающих требований формирования новой системы государственной службы

Во-вторых, наличие общей части кодекса в предлагаемом нами виде позволит избежать многократного дублирования однородных норм в положениях о службе в отдельных правоохранительных органах. Общая часть сформирует их на единых правовых основаниях, устранив неизбежную конкуренцию правоохранительных ведомств за обладание дополнительными привилегиями для своих сотрудников. В целом это позволит сформировать некое единство в многообразии, которым и должна быть в действительности правоохранительная служба

В-третьих, при появлении новых или исключении прежних правоохранительных органов из их общей системы использование структуры кодекса позволит без радикальных новаций вносить изменения в кодекс правоохранительной службы путем включения новых, или изменения существующих разделов специальной части. При этом всякий раз останется нетронутой наиболее принципиальная общая часть этого акта, в которой должны быть отражены все наиболее важные и связующие компоненты специальной части элементы правового регулирования правоохранительной службы

При таком подходе большая часть наработок, которая сделана в анализировавшемся диссертантом проекте, вполне может войти в общую часть нового кодекса

Концептуально можно предположить, что общая часть включит нормы, касающиеся

– терминологии,

- предмета регулирования кодекса,
- законодательства о правоохранительной службе,
- дефиниций самой службы,
- определение служащих правоохранительной службы и их классификацию,
- принципов правоохранительной службы,
- взаимосвязи правоохранительной службы с другими видами публичной службы,
- общие элементы правового статуса служащих (права, обязанность, ответственность, ограничения и запреты, декларирование доходов),
- базовую классификацию должностей правоохранительной службы применительно к специфике службы в отдельных правоохранительных органах,
- порядок определения квалификационных требований к должностям правоохранительной службы,
- основы регулирования статусных отношений на правоохранительной службе,
- порядок поступления и увольнения с правоохранительной службы,
- виды и порядок заключения, а также основания расторжения контракта о правоохранительной службе,
- общие принципы проведения конкурсного отбора на правоохранительную службу,
- вопросы прикомандирования служащих,
- общие принципы прохождения правоохранительной службы в особых условиях,
- определение стажа правоохранительной службы,
- общие вопросы пенсионного обеспечения служащих,
- установление общих принципов присвоения, сохранения и восстановления специальных званий,
- основы дисциплины на правоохранительной службе, предусматривающие включение в каждый раздел специальной части дисциплинарного устава службы в том или ином правоохранительном органе, включая правила поведения служащих в служебное и неслужебное время,
- административно-правовое регулирование служебного времени и времени отдыха служащего (режима служебного времени),
- государственные гарантии и компенсации, предоставляемые служащему и членам его семьи, включая денежное довольствие, вещевое

имущество и продовольствие, материальные компенсации в случае гибели или причинения ущерба здоровью служащего в связи с исполнением служебных обязанностей, выплаты и компенсации при увольнении со службы,

- обязательное государственное страхование жизни и здоровья служащего,

- жилищное, социально-бытовое и иное обеспечение служащего и членов его семьи,

- систему непрерывного профессионального образования служащих

- систему управления правоохранительной службой

Естественно, не исключаются и другие положения общего характера, которые могут войти в общую часть кодекса. Автор выделил лишь наиболее очевидные, которые вряд ли вызовут серьезное противодействие правоохранительных ведомств и разработчиков Федерального закона о правоохранительной службе.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения, полученные в ходе диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих работах автора:

1 Касумов А. М. К вопросу о правовом регулировании правоохранительной службы // Бизнес в законе – 2008 – 2 – С. 236-238 – 0,5 п. л.

2 Касумов А. М. Совершенствование законодательства о службе в правоохранительных органах Российской Федерации // Право и экономика – 2008 – 3 – 0,5 п. л.

3 Касумов А. М. Правоохранительная служба как особый вид государственной службы в сфере правоохранительной деятельности // Вестник Национального института бизнеса – 2008 – 6 – 0,5 п. л.

4 Касумов А. М. Законодательство о службе в правоохранительных органах Российской Федерации как основа формирования законодательства о правоохранительной службе // Государственное управление и право. Сб. научных трудов под общ. ред. И. П. Баринца – М. Издательство МосГУ, 2008 - Выпуск 7 – 0,8 п. л.

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Касумова Атабека Магомедовича

Тема диссертационного исследования

Административно-правовое регулирование правоохранительной
службы Российской Федерации

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Прокошин Василий Алексеевич

Изготовление оригинал макета
Касумовым А М
Подписано в печать 12 сентября 2008 г

Тираж 80 экз

Усл п л 1 п л

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ ФГОУ ВПО РАГС Заказ № 80

119606, Москва, пр Вернадского, 84