



004606572

На правах рукописи

Зенцова Юлия Александровна

**ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 — Административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

24 ИЮН 2010

Москва
2010

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Головкин Владимир Владимирович

Официальные оппоненты: заслуженный юрист
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

кандидат юридических наук, доцент
Гайцов Вадим Борисович

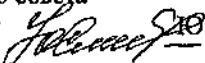
**Ведущая организация —
Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации**

Защита диссертации состоится 25 июня 2010 года в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 229.001.01 при Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

Автореферат размещен на интернет-сайте Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации www.gra-mi.ru 24 мая 2010 года.

Автореферат разослан 20 мая 2010 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент  И. Смирникова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В комплексе мер, нацеленных на улучшение экономического и социального уровня жизни нашего общества, важное место занимает обеспечение эффективного государственного управления, которое составляет одно из главных направлений деятельности Российского государства. Значительная роль здесь принадлежит органам, службам и подразделениям, осуществляющим функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина, среди которых ведущее место занимают органы внутренних дел. При этом сотрудники милиции выполняют возложенные на них задачи в крайне неблагоприятных, критических условиях. С учетом этого современная концепция прохождения службы в органах внутренних дел предполагает замещение должностей на основе механизма отбора, комплектования, расстановки кадров в органах внутренних дел в соответствии с принципами объективности, состязательности и антикоррупционности.

Это обуславливает необходимость строгого отбора достойных кандидатов на замещение должностей в органах внутренних дел при предъявлении повышенных требований как к уровню их профессиональной и физической подготовки, так и к морально-нравственному состоянию на конкурсной основе, которая позволит обеспечить состязательность при замещении должностей и их комплектование объективно лучшими кандидатами. Замещение должностей в органах внутренних дел кандидатами, не отвечающими предъявляемым требованиям, влечет совершение ими противоправных деяний с использованием служебных властно-распорядительных полномочий, что подрывает доверие граждан к государственной власти в целом.

По информации Департамента собственной безопасности МВД России, в 2009 г. на 20 % увеличилось количество уголовных дел, возбужденных за совершение должностных преступлений. Число всех зарегистрированных противоправных деяний, совершенных милиционерами, выросло на 14 % (за 10 месяцев — более 77 тыс. правонарушений).

На проведенной 13 января 2010 г. пресс-конференции Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. М. Миронов отметил наличие массовых нарушений установленных запретов для сотрудников внутренних дел, что касается и занятия коммерческой деятельностью, и использования служебного положения в личных целях¹.

¹ См.: Милиция превратится в Федеральную полицию // Новая политика: интернет-журнал : сайт. URL : <http://www.novopol.ru/militsiya-prevratitsya-v-federalnuyu-politsiyu-text80325.html> (дата обращения: 13.01.2010).

Как справедливо заметил Д. А. Медведев, «существующая структура органов внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности, кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации» (Указ Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»).

Таким образом, неэффективная система отбора и комплектования должностей в органах внутренних дел, низкий уровень требований, предъявляемых к кандидатам на их замещение, заметно влияют на внутреннюю составляющую национальной безопасности страны, становятся факторами, оказывающими негативное воздействие на обеспечение общественной безопасности.

Замещение должностей в правоохранительных органах в целом и в органах внутренних дел в частности в такой ситуации затруднено применением недостаточно разработанного понятийного аппарата правоохранительной службы и службы в органах внутренних дел, который требует дальнейшего научного осмысления.

Оценка результатов работы в области отбора кадров и комплектования органов внутренних дел в современных условиях свидетельствует о том, что степень научной разработанности системы замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел пока недостаточна. Исследований механизма замещения должностей правоохранительной службы, проблем его реализации в органах внутренних дел с учетом принятия Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Указа Президента РФ от «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», КоАП и законодательства в области прохождения правоохранительной службы Российской Федерации, в том числе в органах внутренних дел, в последние годы практически не проводилось. Изучались лишь его отдельные аспекты. Многие научные вопросы правовой основы замещения должностей правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, не исследовались, а полученные в имеющихся работах выводы имеют противоречивый характер. Новые нормативные правовые документы, регулирующие общественные отношения в области указанного замещения, требуют тщательного аналитического исследования. Изложенное позволяет сделать вывод, что тема диссертационного исследования является актуальной как для науки административного права, так и для правоприменительной деятельности.

Степень научной разработанности темы исследования. Анализ текущего состояния изученности проблем организации и прохождения правоохранительной службы в органах внутренних дел путем замещения должностей в них показывает, что избранная тема диссертационного исследования не становилась предметом самостоятельного комплексного изучения, в связи с чем по этой теме отсутствуют работы монографического характера. В то же время следует отметить, что отдельные аспекты указанной проблемы в той или иной мере затрагивались многими учеными и практиками, принадлежащими к различным научным направлениям и школам (Г. В. Атаманчук, Ю. С. Адушкин, Р. Р. Алеулов, Д. Н. Бахрах, Н. В. Витрук, И. И. Веремеенко, Б. Н. Габричидзе, А. Д. Градовский, А. А. Гришковец, А. С. Дугенец, В. В. Ивановский, А. П. Корнев, М. Н. Казанцев, Ю. М. Козлов, Н. М. Коркунов, Б. М. Лазарев, Д. М. Овсянко, Н. М. Пашерстник, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Ю. А. Розенбаум, Н. Г. Салищева, Ю. И. Скуратов, В. Д. Сорокин, Ю. П. Соловей, Ю. Н. Старилов, С. С. Студеникин, Ю. А. Тихомиров, В. В. Черников, Л. А. Чиканова, Б. Н. Чичерин, А. А. Чувилев, И. Е. Фарбер, А. Н. Харитонов, Б. С. Эбзеев, Л. С. Явич, А. Ю. Якимов, Ц. А. Ямпольская и др.).

Общие положения института государственной службы исследовались в научных работах Ю. Е. Аврутина, А. Б. Агапова, А. С. Адушкина, А. П. Алехина, Е. Н. Астапенко, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, И. Н. Барциц, К. С. Бельского, А. В. Воронкова, В. Б. Гайдова, В. Д. Граждан, А. А. Демина, В. Г. Игнатова, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, Л. М. Колодкина, А. М. Кононова, А. П. Коренева, И. П. Литвинова, В. М. Манохина, А. Ф. Ноздрачева, И. Н. Пахомова, Л. Л. Попова, М. В. Преснякова, Ю. А. Розенбаума, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, С. С. Студеникина, Ю. А. Тихомирова, А. И. Турчинова, С. Е. Чаннова, В. А. Юсупова и др.

Государственная служба как правовое и социальное явление представляла предмет изучения не только административного права, но и иных правовых отраслей. Так, общетеоретические и исторические аспекты этих вопросов рассматривали А. А. Бондарев, Л. М. Ведерников, Г. А. Колобов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Г. А. Туманов и другие авторы. Вопросами организации работы с кадрами, психологии, педагогики, социологии занимались Л. А. Гурьев, А. К. Жигачев, Л. М. Колодкин и прочие исследователи.

Среди ученых-административистов вопросы прохождения правоохранительной службы, должности государственной службы и ее замещения освещались в трудах В. П. Божьева, Д. Н. Бахраха, А. А. Гришкovicца, А. А. Демина, И. А. Дякиной, Н. М. Конина, А. П. Коренева,

А. В. Кудрявцева, Б. М. Лазарева, Х. Х. Лойт, В. М. Манохина, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Б. В. Россинского, А. М. Роша, П. П. Сергуна, Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова, В. В. Черникова, В. С. Чернявского и других ученых, которые исследовали некоторые аспекты замещения должности государственной службы. Новые нормативные правовые документы, регулирующие общественные отношения в области замещения должностей правоохранительной службы, требуют тщательного анализа, совершенствования, изменения и дополнения с учетом новых реалий и предстоящей реформы МВД России.

Указанные обстоятельства обусловили актуальность комплексного исследования замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся между органом, на который возложено осуществление правоохранительных функций, в том числе органом внутренних дел, и служащим правоохранительной службы при замещении должностей правоохранительной службы.

Предмет исследования — совокупность норм конституционно-го, административного, трудового и иных отраслей права, посредством которых осуществляется правовое регулирование организации замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел, а также деятельности по реализации данного правового института в интересах повышения результативности охраны общественного порядка и иных функций органов внутренних дел.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке концепции замещения должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, обосновании реформирования системы замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел МВД России с учетом социальной необходимости, а также в формулировании на этой основе предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Достижение цели исследования предполагается обеспечить решением следующих задач:

- определить сущность и содержание правового института замещения должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел;

- выявить особенности замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел МВД России;

- разработать предложения и рекомендации по совершенствованию правового и организационного обеспечения практики замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел;

- выявить пробелы и тенденции развития современного законодательства о замещении должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел;

- определить понятие и особенности квалификационных требований по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел;

- установить правовые основания замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел;

- исследовать особенности способов замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел;

- внести предложения по совершенствованию правового регулирования замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел, в том числе правовых оснований и способов их замещения, и на этой основе повысить эффективность механизма отбора кадров, а также по улучшению морально-психологического климата среди сотрудников в органах и подразделениях МВД России, соблюдению законности, повышению уровня служебной деятельности, борьбы с коррупционными проявлениями.

Теоретическую основу исследования составляют положения общей теории права и социологии, а также достижения современной науки административного права, теории государственного управления, конституционного, уголовного, гражданского и других правовых отраслей права и криминологии.

Методологической основой исследования являются системный подход и базирующиеся на нем общие и частные (исторический, сравнительно-правовой, формально-логический) научные методы исследования, а также методы социологических исследований (опрос, анализ, статистика, метод экспертных оценок, исследование документов). Проводилось изучение как специальной отечественной и зарубежной литературы, законодательства СССР, Российской Федерации, зарубежных государств, так и практики их применения.

В целях получения достоверных данных применялись методы статистического и системного анализа, научного наблюдения. Исследования сопровождалось контент-анализом законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, имеющих отношение к организации и прохождению правоохранительной службы в органах внутренних дел, замещению должностей правоохранительной службы.

Информационная база работы представляет собой ранее действовавшее и современное международное и российское законодательство, научные труды и публикации отечественных и зарубежных авторов, материалы социологических исследований, периодической печати.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы анализа практики замещения должностей в органах внутренних дел. Сбор необходимых данных обеспечивался изучением статистических отчетов кадровых, правовых подразделений, судебных решений с 2002 по 2010 г. в Сибирском, Уральском, Центральном федеральных округах. Полученные сведения сопоставлялись с общероссийскими показателями.

В ходе подготовки диссертации было проведено анкетирование 336 сотрудников правовых и кадровых аппаратов органов внутренних дел, 348 сотрудников служб и подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности органов внутренних дел, расположенных на территории Красноярского края, Новосибирской, Омской, Тюменской областей. Изучены 261 личное дело сотрудников, 196 судебных решений. Кроме того, использовались результаты исследований, проведенных другими авторами, по проблемам, имеющим отношение к теме, а также собственный опыт соискателя в органах внутренних дел.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые на монографическом уровне осуществлено системное по характеру и концептуальное по содержанию исследование проблем, возникающих в ходе замещения должностей правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел. Новизна работы определяется и тем, что данные проблемы рассматриваются не изолированно, а во взаимосвязи с новыми социально-экономическими и общественно-политическими преобразованиями, происходящими в России, что позволило глубоко и всесторонне исследовать данный феномен, сущность и содержание замещения должности, по-новому определить основные формы реализации, выявить особенности его осуществления в современных условиях, провести оценку состояния административно-правового обеспечения, предложить пути совершенствования.

Новизна диссертации состоит также в том, что она является исследованием, в котором комплексно рассмотрен механизм замещения должностей в органах внутренних дел как гарантия осуществления эффективного государственного управления в сфере правоохраны.

В работе содержатся предложения по совершенствованию нормативно-правового и организационно-технического обеспечения составляющих частей названного механизма, предложен новый концептуальный подход к организации и правовому регулированию правоприменительной деятельности органов внутренних дел в области обеспечения карьерного роста их сотрудников, внесены рекомендации по их классификации в зависимости от сущности предполагаемых

должностных полномочий, сформулированы, дополнены и изменены теоретические положения, касающиеся понятия должности и квалификационных требований правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, выработано понятие замещения должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, дано научное обоснование процессуальных особенностей основных стадий и видов замещения должностей.

В целях дальнейшего повышения эффективности механизма замещения должностей в органах внутренних дел соискателем разработан раздел 6 «Служба в милиции» в проекте концепции федерального закона «О милиции», подготовленном творческим коллективом Омской академии МВД России и УВД по Омской области.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обосновывается авторское понятие должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, представляющей собой первичную организационно-штатную структурную единицу органа, которая учреждается государством в установленном порядке, предусматривает обязательное предъявление квалификационных требований к лицу, претендующему на ее замещение, и сущность которой составляет совокупность властно-распорядительных полномочий, являющихся частью компетенции указанного органа, и ответственности за их надлежащее исполнение, в связи с чем должность предполагает обязательное предъявление квалификационных требований к лицу, претендующему на ее замещение.

2. Предлагается понятие замещения должности правоохранительной службы в органах внутренних дел МВД России как формы реализации административно-правового содержания данной должности, представляющей собой процессуальную деятельность уполномоченных государством руководителей органа внутренних дел по наделению гражданина на основаниях и в порядке, установленных федеральным законодательством, правовым статусом сотрудника правоохранительной службы в органах внутренних дел. При этом процессуальная деятельность в указанном смысле подразумевает совокупность правовых, технико-юридических, организационных мер, с помощью которых определяется соответствие кандидата предъявляемым квалификационным требованиям и производится юридическое оформление правового статуса сотрудника правоохранительной службы в органах внутренних дел.

3. В условиях осуществления реформы МВД России и вызванной необходимостью предъявления особых квалификационных требований к сотрудникам вносится предложение подразделить должности в органах внутренних дел на следующие виды:

- должности, компетенционное наполнение которых составляет осуществление функций по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка, законности и правопорядка. Их необходимо отнести к должностям правоохранительной службы. Здесь, в свою очередь, целесообразно выделить две группы: а) должности, предусматривающие обязательную вооруженность, обусловленную повышенным риском службы; б) должности, предусматривающие реализацию полномочий без вооружения;

- должности, компетенционное наполнение которых заключается в обеспечении функционирования органов внутренних дел. Их необходимо отнести к должностям государственной гражданской службы. Здесь следует выделить две группы: а) должности, направленные на профессиональное обеспечение деятельности указанных органов, служб и подразделений, б) должности, направленные на удовлетворение их организационно-технических потребностей.

4. Делается вывод о том, что современная концепция прохождения службы в органах внутренних дел реализуется с помощью механизма отбора, комплектования, расстановки кадров и прохождения службы в органах внутренних дел, основанного на принципах объективности, состязательности и антикоррупционности.

5. Обосновывается вывод о том, что прохождение службы состоит из нескольких этапов: 1) осуществления отбора и комплектования по результатам проведения внешнего конкурса среди претендентов на службу, не являющихся сотрудниками органов внутренних дел, а также выпускников специальных учебных заведений МВД России; 2) проведения аттестации сотрудников, по результатам которой они допускаются к участию во внутреннем конкурсе на замещение равнозначных и вышестоящих должностей; 3) заключения служебного контракта при положительном результате конкурса с сотрудником; 4) отстранения от занимаемой должности с последующим понижением в должности на конкурсной основе в случае получения отрицательных характеристики или медицинского заключения; 5) восстановления в должности, специальном звании служащих, призванных в установленном порядке незаконно или необоснованно перемещенными по службе, отстраненными от занимаемой должности либо пониженными в должности, сниженными в специальном звании, а также незаконно уволенными из органов внутренних дел.

6. Формулируется положение о том, что правовым основанием замещения должности в органах внутренних дел должен являться служебный контракт. Дается его авторское определение, в соответствии с которым он представляет собой административный договор,

который заключается добровольно между представителем государства — МВД России в лице его руководителя — и гражданином на условиях, установленных государством, и по которому гражданину присваивается особый публично-правовой статус сотрудника органов внутренних дел, включающий в себя полномочия по охране общественного порядка, защите прав и свобод личности, интересов общества и государства от противоправных посягательств в целях обеспечения режима законности и правопорядка, в том числе путем применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, в связи с чем на сотрудника возлагаются определенные правоограничения и запреты; служащему предоставляется повышенное социальное обеспечение и возлагается юридическая ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

7. Делается вывод о том, что в целях реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе, повышения уровня социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел с одной стороны и необходимости комплектования органов внутренних дел профессиональными и компетентными служащими — с другой следует создать самостоятельное, подчиненное Президенту РФ Федеральное агентство государственной службы, полномочия которого носили бы надведомственный характер и которое осуществляло бы функции по реализации и защите прав и интересов служащих, в том числе продвижения по службе.

Теоретическая значимость работы состоит в научном обосновании положений, не нашедших достаточного отражения в теории административного права и действующих нормативных правовых актах. Существенное значение для развития административно-правовой теории имеют представленные в диссертации положения и выводы о содержании и правовой природе понятия должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, признаках и сущности квалификационных требований по ним, признаках правового института замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел, правовых основаниях его приобретения, определении способов замещения должностей, а также сформулированные в настоящем исследовании понятия «должность правоохранительной службы» и «квалификационные требования по должностям правоохранительной службы».

Практическая значимость исследования заключается в выводах и конкретных предложениях, которые могут способствовать совершенствованию правового регулирования организации и проведения правоохранительной службы через оптимизацию меха-

низма правового регулирования института замещения должностей правоохранительной службы. Обобщение опыта и его теоретическое осмысление способствовали выявлению недостатков в правовом регулировании порядка приобретения правового статуса сотрудников органов внутренних дел и внесению предложений по его совершенствованию.

Положения и выводы, полученные в ходе исследования, позволяют: пересмотреть действующий порядок присвоения государственных властно-распорядительных полномочий сотрудникам органов внутренних дел; исключить противоречивые способы приобретения правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения могут быть использованы при проведении научных исследований в области правоохранительной службы, дальнейшей научной разработке проблем наделения правового статуса сотрудников органов внутренних дел и иных категорий служащих правоохранительной службы, правовых оснований, порядка и способов замещения ими должностей правоохранительной службы; в преподавании учебных дисциплин «Административное право России», «Административно-процессуальное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Государственная служба в органах внутренних дел» и «Правоохранительная служба в Российской Федерации» в образовательных учреждениях юридического профиля.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России. Результаты исследования, выводы и предложения нашли отражение в шести опубликованных научных статьях, обсуждались в ходе трех межвузовских научно-практических конференций. Две статьи опубликованы в журнале «Вестник Московского университета МВД России», одна — в журнале «Научный вестник Омской академии МВД России», включенных в рекомендованный ВАК Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Разработанный автором разд. 6 «Служба в милиции» проекта федерального закона «О милиции» (разд. 6 «Служба в милиции») внедрен в учебный процесс Барнаульской академии МВД России, Омской академии МВД России, Челябинского юриди-

ческого института МВД России, а также в практическую деятельность Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Управления внутренних дел по Омской области. Результаты работы были представлены в докладах и выступлениях перед практическими сотрудниками на семинарах-совещаниях, на курсах повышения квалификации руководителей подразделений и органов внутренних дел УВД по Омской области на базе Омской академии МВД России, а также в Центре профессиональной подготовки УВД по Омской области.

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указываются степень научной разработанности темы, объект и предмет, цель и задачи исследования, его методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, информационная база, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов, а также структуре исследования.

В первой главе «Должность правоохранительной службы в органах внутренних дел как административно-правовая категория» исследуются сущность и признаки данного понятия, содержание и признаки понятия квалификационных требований по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел, а также понятия замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел, выявляются недостатки правового регулирования и правоприменительной практики, предлагаются пути их преодоления.

В первом параграфе анализируются сущность и признаки понятия должности правоохранительной службы в органах внутренних дел по российскому праву. Автор полагает, что для характеристики этого феномена права необходимо исследовать его с точки зрения организации прохождения службы и ее непосредственного осуществления. Оценка результатов работы органов внутренних дел в современных условиях свидетельствует о том, что степень научной разработанности правового института замещения должностей правоохранительной службы в указанных органах пока недостаточна. Как правило, это понятие не было объектом самостоятельного научного исследования, как и понятие должности правоохранительной службы, подвергавшееся изучению в основном в работах ряда авторов, анализировавших проблемы государственной правоохранительной службы РФ в целом².

В связи с этим одной из тенденций развития доктринальных идей правоохранительной службы, в том числе службы в органах внут-

² См., напр.: *Артемов А. А.* Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; *Антонов С. В.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: состояние и перспективы развития. М., 2008; *Патрашко Е. Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации. М., 2005; *Сергун П. П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

ренных дел, является преювственность в оценке основных и общих признаков и принципов госслужбы.

В научных исследованиях, посвященных общим вопросам организации и прохождения государственной службы, начиная с середины XX в. и до настоящего времени ведется дискуссия относительно ее правовой природы, вследствие чего выделяются сторонники административно-правовой теории и трудово-правовой концепции. Контент-анализ действующего законодательства, сложившихся научных точек зрения и собранного эмпирического материала позволяет сделать вывод о двойственном характере категории должности правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел. С одной стороны, как подчеркивают представители науки трудового права, при осуществлении предоставленных полномочий в результате замещения должности правоохранительной службы служащий фактически прилагает присущие ему трудовые способности, выполняя определенную трудовую функцию, за что получает денежное вознаграждение. С указанной позиции, по их мнению, должность правоохранительной службы в органах внутренних дел выступает правовым средством, с помощью которого служащий реализует предоставленное ему Конституцией РФ право на труд. Законодатель определяет это как «профессиональную деятельность», т. е. деятельность, осуществляемую по найму за вознаграждение.

С другой стороны, и на это обращают внимание ученые-административисты, с учетом специфики возложенной на служащего трудовой функции, связанной с реализацией государственно-властных полномочий, обеспеченных возможностью применения методов непосредственного принуждения, нужно исходить из особенностей выполняемой сотрудниками правоохранительной службы трудовой функции, которая, безусловно, носит административно-правовой характер. Из предоставленных ему властно-распорядительных полномочий, обеспеченных силой государственного принуждения, следуют и особенности правового статуса сотрудника органов внутренних дел, который предусматривает особый режим предоставления и реализации этих полномочий, возложения юридической ответственности за их надлежащее осуществление. В связи с этим законодатель наряду с определением государственной службы как профессиональной деятельности указывает на ее служебный характер, акцентируя внимание на императивном методе регулирования данных правоотношений.

Исходя из изложенного и учитывая, что несение правоохранительной службы в органах внутренних дел все же является одной из разновидностей трудовой деятельности, следует сделать вывод о том,

что в отношениях прохождения службы должность правоохранительной службы выступает как административно-правовая категория, для которой характерны некоторые специфические признаки, имеющие трудовую природу.

Обсуждение понятия должности, а также его разновидностей (понятий государственной должности, должности государственной службы, должности государственной гражданской службы и связанного с ними понятия ее замещения) в основном имеет место среди ученых, занимающихся разработкой теоретических проблем науки административного права. Анализ различных точек зрения позволяет сделать вывод, что основное толкование данного понятия сводится к двум аспектам, в которых понятие должности правоохранительной службы рассматривается как часть организационной структуры государственных органов, выполняющих функции правоохраны, а также как комплекс властно-распорядительных полномочий, являющихся частью компетенции правоохранительного органа. В то же время исходя из анализа современного законодательства следует выделить такие аспекты понятия должности правоохранительной службы в органах внутренних дел, в которых она выступает как гарантия создания эффективной системы государственного управления путем их качественного комплектования высокопрофессиональными специалистами с помощью правового института квалификационных требований по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел; как условие осуществления профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительной службы. При этом автор отмечает, что должность правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, следует рассматривать как единую форму реализации механизма государственного управления в правоохранительной сфере. Она подразумевает обязательное предъявление квалификационных требований к лицу, претендующему на ее замещение. После ее замещения лицу, ее заместившему, в установленном законом порядке присваивается специальное звание или классный чин.

Во втором параграфе характеризуются квалификационные требования по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел. Принцип профессионализма и компетенции государственных служащих предусматривает, что профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также накопленного опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной

области общественно полезной деятельности. Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов следует считать высококвалифицированной профессией, имеющей значение для всего государства и требующей особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования.

На основании указанной точки зрения автор приводит классификацию должностей службы в органах внутренних дел в аспекте их компетенционно-функционального содержания, а также предложения по оптимизации их распределения между правоохранительной и гражданской государственной службами.

В результате контент-анализа действующих нормативных актов диссертант приходит к выводу о том, что содержание понятия квалификационных требований по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел является многоплановым. Его следует рассматривать как опосредованное проявление принципов равного доступа граждан к государственной службе, а следовательно, к государственному управлению, а также профессионализма и компетентности правоохранительной службы как особой разновидности службы государственной, как установленную государством гарантию социальной справедливости, обеспечивающую равный доступ граждан к управлению государством, с одной стороны и создание профессиональной, компетентной, эффективной системы правоохранительной службы, а соответственно, и государственного управления в указанной сфере — с другой. В этом проявляется демократическая сущность правового института квалификационных требований к должностям государственной службы, который в данном смысле есть залог уважения государством прав и свобод граждан и интересов общества.

В узком смысле квалификационные требования по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел представляют собой дополнительные условия возникновения правоотношений правоохранительной службы, обусловленные спецификой возлагаемых на служащих обязанностей по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. При этом дополнительные условия следует подразделить на две группы:

- условия, затрагивающие аспекты физического состояния человека (уровень образованности, наличие стажа, специальной подготовки, владение навыками рукопашного боя, определенный уровень здоровья, способность выдерживать повышенные моральные и физические нагрузки и др.);

- условия, касающиеся морально-психической стороны личности кандидата (стрессоустойчивость, уравновешенность, честность, принципиальность и др.).

В зависимости от должности правоохранительной службы, подлежащей замещению, квалификационные требования следует дифференцировать исходя из функций, реализацию которых она предусматривает.

Как правовой институт квалификационные требования есть совокупность правовых норм, содержащих государственное установление и регламентирование единых критериев, предъявляемых к претендентам на должность правоохранительной службы в целях максимально эффективного и профессионального исполнения предусмотренных по соответствующей должности обязанностей.

В организационном аспекте квалификационные требования по должностям правоохранительной службы в органах внутренних дел представляют собой конкретные критерии, определяющие уровень специальных познаний, умений и навыков, а также некоторые другие характеристики претендентов на указанные должности.

Соискатель выделяет совокупность признаков понятия квалификационных требований по должностям правоохранительной службы, которые рассматривает в правовом и организационном аспектах, и предлагает определение этого понятия.

В третьем параграфе исследуется современная концепция прохождения службы в органах внутренних дел путем замещения должностей в органах внутренних дел. По мнению диссертанта, она должна базироваться на механизме отбора, комплектования, расстановки кадров и прохождения службы в органах внутренних дел, основанном на принципе объективности, состязательности и антикоррупционности, состоящем из нескольких этапов.

Исследуется правовой институт замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел как форма реализации государственно-служебных отношений правоохранительной службы. Этот правовой институт рассматривается как форма выражения административно-правовой категории должности в объективной действительности, которая проявляется в процессуальной деятельности уполномоченных государством руководителей правоохранительного органа по наделению гражданина на основаниях и в порядке, установленном федеральным законодательством, правовым статусом правоохранительного служащего как совокупности правовых, технико-юридических, организационных, социальных мер, с помощью которых определяется соответствие кандидата предъявляемым требова-

ниям и производится юридическое оформление вышеуказанного правового статуса.

Во второй главе «Основание и виды замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации» анализируется механизм замещения должностей в органах внутренних дел, в том числе правовое основание приобретения статуса сотрудника органов внутренних дел, виды замещения должностей в органах внутренних дел.

В первом параграфе раскрываются содержание и признаки понятия служебного контракта, который рассматривается в качестве основания возникновения служебных отношений на правоохранительной службе в органах внутренних дел. На основе эмпирических исследований и анализа действующих нормативных правовых актов автор делает вывод о том, что на этапе возникновения правоотношений службы в органах внутренних дел права сотрудников наиболее уязвимы, а возможности их защиты затруднены. В связи с этим актуальность правового регулирования начального этапа формирования служебных отношений существенно возрастает. Поэтому правовым основанием замещения должности правоохранительной службы в органах внутренних дел должен стать служебный контракт, который в настоящее время не всегда заключается с сотрудниками органов внутренних дел. Как указывает соискатель, проведенное исследование позволяет отметить двойственную правовую природу такого явления, как служебный контракт: исходя из компетенционного наполнения должностных обязанностей ему присущи черты административного договора, однако для служебного контракта характерны черты трудовправовой категории, поскольку при реализации государственно-служебных отношений гражданин все же реализует предоставленное ему Конституцией РФ право на труд и, таким образом, выполняет трудовую функцию, которая при этом носит специфический административно-правовой характер. Диссертант также проводит сравнительное исследование служебного контракта и гражданско-правового договора, выявляет их сходства и различия.

На основе анализа действующего законодательства автор делает вывод о том, что служебный контракт на правоохранительной службе в органах внутренних дел представляет собой сложный, многоаспектный феномен, проявляющийся: в качестве разновидности административного договора; как институт административного права; как правоотношение; как юридический факт, вызывающий возникновение и существование правоотношений правоохранительной службы в органах внутренних дел между государством в лице его представителя и право-

охранительным служащим; как соглашение между государством в лице его представителя и правоохранительным служащим; как письменный документ, посредством которого оформляются правоотношения правоохранительной службы между государством в лице его представителя и сотрудником органов внутренних дел и который содержит основные и дополнительные условия прохождения правоохранительной службы.

Во втором параграфе исследуются виды замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел. Автор обосновывает понятие вида замещения должности правоохранительной службы в органах внутренних дел, под которым предлагает понимать административно-правовую процессуальную деятельность уполномоченных должностных лиц, осуществляемую в целях наделения сотрудника органов внутренних дел правовым статусом служащего правоохранительной службы, включающую в себя проведение организационных, финансовых, правовых процедур, результаты их проведения оформляются в виде предусмотренных нормативными правовыми актами документов, формируемых в личное дело сотрудника органов внутренних дел. На основании проведенного контент-анализа диссертант указывает на существование таких видов замещения должностей службы в органах внутренних дел, как заключение индивидуальных контрактов, конкурс, назначение на должность. Соискатель обосновывает вывод о необходимости законодательного урегулирования замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел в результате конкурса как основного способа замещения должностей, а также на основании судебного решения о заключении служебного контракта и утверждении в государственной должности.

В настоящем исследовании делается вывод о том, что в ходе совершенствования деятельности органов внутренних дел следует законодательно урегулировать систему замещения должностей, предусматривающую конкурс в качестве основного вида замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел. Предлагается авторский проект процедуры проведения конкурса на замещение вакантной должности правоохранительной службы в органах внутренних дел, в качестве обязательных этапов которого предусмотрены также проведение тестирования (в том числе для выпускников высших и средних специальных учебных заведений системы МВД России, окончивших их со сдачей государственных экзаменов, что повлечет упразднение системы обязательного распределения их на должности правоохранительной службы в органах внутренних дел и тем самым будет способствовать генерированию профессиональных и компетентных кадров на службе в органах внутренних дел); использование элек-

тронных методов изучения личности кандидатов (в том числе с использованием детектора лжи.

Соискателем проанализировано правовое явление восстановления в должности в органах внутренних дел. Установлено, что это понятие является многоаспектным и может быть рассмотрено как правовое средство, способ защиты нарушенных незаконным увольнением, отстранением либо перемещением прав правоохранительного служащего на прохождение службы в конкретной должности, а не самостоятельный вид замещения должностей в органах внутренних дел; как процессуальная деятельность уполномоченных законом руководителей вышестоящих правоохранительных органов или суда по возвращению правоохранительному служащему утраченного в результате незаконного увольнения со службы, отстранения от должности либо иного перемещения ранее имеющегося у него публично-правового статуса и сопутствующей ему совокупности прав, гарантий, компенсаций; как непосредственный результат процессуальной деятельности уполномоченных законом руководителей вышестоящих правоохранительных органов или суда, который выражается в дальнейшем осуществлении правоохранительным служащим публично-правовой деятельности в соответствии с возвращенным ему правовым статусом по замещаемой им до незаконного увольнения, отстранения, перемещения должности правоохранительной службы на основании ранее заключенного контракта.

В третьем параграфе предлагаются пути совершенствования правового регулирования замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел. Диссертант обосновывает вывод о том, что основные положения, которые призваны в комплексе составить концепцию замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел, необходимо включить в разд. 6 проекта федерального закона «О милиции», разработанного автором исследования.

В заключении диссертации изложены теоретические выводы, предложения по совершенствованию законодательства в области замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел.

В приложении к диссертации предложен разработанный автором разд. 6 «Служба в милиции» проекта концепции федерального закона «О милиции», а также ряд статей, входящих в данный раздел.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

**Статьи, опубликованные
в ведущих рецензируемых научных журналах,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией**

1. Сотрудники органов внутренних дел: проблемы возникновения правового статуса / Ю. А. Зенцова // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 1. — 0,25 п. л.

2. К вопросу о совершенствовании порядка прохождения службы в ОВД (милиции) / В. В. Головкин, Ю. А. Зенцова // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 2. — 0,4 п. л. (авторство не разделено).

3. Понятие и признаки квалификационных требований по должностям правоохранительной службы / Ю. А. Зенцова // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2010. — № 2 (37). — 0,4 п. л.

Иные публикации

4. Проблемы реформирования законодательства о правоохранительной службе Российской Федерации / Ю. А. Зенцова // Подходы к решению проблем законодательства и правоприменения : сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей / отв. ред. А. А. Жданов. — Омск : Омская академия МВД России, 2008. — Вып. 15. — 0,4 п. л.

5. Служебный контракт как основание возникновения служебных отношений на правоохранительной службе в органах внутренних дел / Ю. А. Зенцова // Подходы к решению проблем законодательства и правоприменения : сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей / отв. ред. С. М. Андреев. — Омск : Омская академия МВД России, 2009. — Вып. 16. — 0,3 п. л.

6. О концепции замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел МВД России / В. В. Головкин, Ю. А. Зенцова // Вестник Омского юридического института. — 2010. — № 1 (12). — 0,25 п. л. (авторство не разделено).

Подписано в печать 18.05.2010.
Формат 60x90 1/16. Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации».
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.