

На правах рукописи

ИЗМАЙЛОВ

Дамир Салихович

**РЕЖИМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ РОЛЬ
В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ**

Специальности:

12.00.11 — судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура;

12.00.14 — административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва — 2006

Работа выполнена на кафедре методологии и стратегии управления Министерства юстиции Российской Федерации

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Глушков Александр Иванович

доктор юридических наук, профессор
Идрисов Рустам Федайович

доктор юридических наук, профессор
Киреев Михаил Павлович

Ведущая организация: Российская академия
государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Защита состоится 08 февраля 2007 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Московском гуманитарном университете по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1, учебный корпус №3, ауд. 511

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского гуманитарного университета.

Автореферат разослан «___» _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Формирование новой российской государственности происходит в условиях, когда все большее значение приобретает государственная служба, призванная обеспечивать реализацию функций государства. Государственная служба становится все более важным институтом государственной власти, а государственные служащие — ведущими субъектами ее осуществления. Данный институт присутствует во всех ветвях власти и на всех ее уровнях: в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, в том числе правоохранительных, реализующих от имени государства его цели и функции¹.

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, какова бы она ни была. Недаром долгое время служба вообще ассоциировалась со сферой умственного труда. В настоящее время такой тезис уже не является решающим. И хотя в обыденном сознании служба нередко характеризуется как деятельность трудовая, приравниваемая в этом плане к любой другой, однако в ней есть и собственное своеобразие, которое все ярче демонстрирует себя в действительности и должно специально анализироваться и учитываться на практике, особенно в период современной административной реформы, проводимой в России.

Государственную службу можно рассматривать, с одной стороны, как объект теоретического исследования, с другой — в плане нормативно-правового понимания и регулирования. Теоретически государственная служба может анализироваться в ряде аспектов: социальном, политическом, социологическом, правовом, организационном, нравственном² и др. В правовом смысле исследуется юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых достигается практическое выполнение задач государственной службы.

В числе приоритетных задач в правовом государстве, которое ныне формируется в России, стоит реализация правоохранительной функции. В этой об-

¹ Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы / Под ред. Г.В. Атаманчука. — М., 1997.

² Туманов Г.А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления // Советское государство и право. — 1984. — № 1.

ласти жизнедеятельности государства имеется немало проблем. Многие из них обязаны своим устойчивым существованием недооценке и слабому использованию потенциала имеющихся в распоряжении власти и государственных органов институтов. В данном исследовании акцентируется правоохранный потенциал государственной службы как особого вида административно-правового режима, опосредующего властную деятельность в ее самом предметном воплощении — в деятельности конкретных и самых многочисленных субъектов власти — государственных служащих. Теоретически каждый из них, независимо от занимаемой должности, в первую очередь должен реализовывать требования Конституции Российской Федерации и системы действующего законодательства в рамках имеющейся у него компетенции. И если правоохранный потенциал государственной службы будет в полной мере использован, то это в значительной мере скажется на эффективности реализации всей правоохранительной функции государства. Мало того, потенциал этот может быть существенно повышен в ходе начавшейся в стране административной реформы.

Тем не менее, правоохранный аспект государственной службы специально в литературе затронут довольно скупо и касается чаще всего собственно правоохранных органов, служба в которых, строго говоря, пока еще в большинстве случаев государственной службой не является. Таковой ей еще предстоит стать, превратившись в ходе реформы в особый компонент государственной службы — службу правоохранительную, контуры которой пока лишь намечены Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Отсюда особая актуальность исследования режимов государственной службы в русле правоохранительной проблематики.

Современная государственная служба России еще только формируется. Всего лишь десятилетие назад, 22 декабря 1993 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»¹, положивший начало созданию современного института государственной службы в России. В 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»², поставивший весь этот институт на законодательную основу³.

¹ САПП РФ. — 1993. — № 52. — Ст. 5073.

² СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 2990.

³ Надо отметить высочайшую роль, которую сыграло чиновничество в истории России, оказав при этом заметное влияние на становление ее современных институтов. Об этом подробнее см.: Пуздрач Ю.В. Становление конституционализма в России. — М., 2001.

Ввиду естественных взаимосвязей между государственной службой и службой в органах местного самоуправления, или муниципальной службой¹, в январе 1998 г. был принят Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Законодательно установлено деление государственной службы по вертикали политико-государственного устройства России на федеральную и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации², предметно регулируемую их собственным законодательством. Кроме того, предусмотрено, что в отдельных государственных органах могут существовать особенности государственной службы, которые устанавливаются специальными федеральными законами. Чаще всего учет этих особенностей приводит к появлению отдельных видов службы.

В итоге возникли исходные контуры вполне определенной системы взаимосвязанной государственной и муниципальной служб, где государственная служба имеет общее двухуровневое деление по вертикали политико-государственного устройства страны и возможное многоотраслевое измерение по видам государственной службы в различных государственных органах.

Несмотря на наличие множественных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы, законодательство в этой сфере все же имеет значительные пробелы. Подавляющее большинство источников служебного права составляли акты Президента Российской Федерации. При этом федеральные законы, предусмотренные к принятию Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», упорно не принимались, хотя в его тексте содержатся отсылочные нормы более чем к двадцати специальным федеральным законам.

В настоящее время потенциал начального периода становления современной государственной службы демократической России себя исчерпал. В связи с административной реформой сразу же понадобились серьезные меры и по реформированию всей системы государственной службы. Первым шагом в этом направлении стал Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября

¹ Этот факт нашел прямое закрепление в ст. 3 нового Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», где к числу принципов построения и функционирования системы государственной службы отнесен и принцип взаимосвязи государственной и муниципальной служб.

² О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Ст. 5 // Российская газета. — 2003. — 31 мая.

2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»¹, следующим — Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, который во многом скорректировал положения Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и наметил главенствующие направления и механизмы реформирования всей системы государственной службы страны, где соответствующее место отведено усилению правоохранительного потенциала этого важнейшего государственного института.

Появление государственной службы в период начавшихся в стране радикальных преобразований имело свою предысторию. В досоветское время в России существовал имевший многолетнюю традицию институт государственной службы, начало которого принято связывать с петровской Табелью о рангах 1722 г.² С его особенностями можно ознакомиться, используя труды видных дореволюционных российских государствоведов и административистов, например, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, В.Ф. Дерюжинского, В.А. Евреинова, А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, И.М. Катаева, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, С.П. Покровского, Б.Н. Чичерина и др.

До революции 1917 года государственная служба отличалась выраженной публичностью. Под ней подразумевалось особое публично-правовое отношение государственного служащего к государству, которое характеризовалось подчиненностью, а раскрывалось в совершаемой чиновниками от имени государства деятельности³.

В советское время институт государственной службы был решительно деформирован, и возвращение к его истинным истокам началось лишь на закате СССР, когда на волне демократизации внимание к государственной службе резко усилилось. Существовал даже проект закона о государственной службе. Однако утверждать наличие института государственной службы применительно к временам советской власти было бы некоторым преувеличением. И дело не в том, что каким-либо образом умалялась специфика деятельности государ-

¹ Российская газета. — 2002. — 23 нояб.

² Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. — Л., 1991.

³ Коркунов Н.М. Российское государственное право. — 2-е изд. — СПб., 1993. — Т. 1: Введение и общая часть. — С. 281.

ственных органов, прежде всего тех, которые выделялись особым характером деятельности и имели свои дисциплинарные нормы и условия прохождения службы. Вопрос, думается, следует ставить намного шире.

По сути, разделение службы государственной и иной, пусть даже и публичной, однако протекающей вне сферы государственно-властных полномочий, — лишь особое проявление разделенности гражданского общества и государства как такового¹. Там, где этого разделения не было, не могло быть и полноценной государственной службы. При фактически полном огосударствлении общества, которое наблюдалось в советское время, любая деятельность была связана с реализацией всеобъемлющих функций государства². Государственная служба не могла выделиться из негосударственной, ибо для последней вообще не существовало среды, в которой она могла бы полноценно развиваться.

Таким образом, истинно отвечающая своему понятию и назначению государственная служба может быть только там и тогда, где и когда осуществляется явственное разделение гражданского общества и государства. Только в этом случае государственная служба выделяется в особый отделенный от общества вместе с государством институт, в отличие от негосударственной и трудовой деятельности.

Естественно, что появление института государственной службы современной России не могло остаться вне зоны повышенного внимания представителей различных научных специальностей. Все, кто в той или иной мере занимались и продолжают заниматься кадровой проблематикой, сразу ощутили радикальное изменение исследовательского поля в сфере деятельности государственных органов.

Но наиболее сильные импульсы к расширению области научных исследований почувствовали, безусловно, правоведы и особенно специалисты в области административного права, ибо в поле их зрения оказался широчайший круг субъектов, непосредственная деятельность которых затрагивалась до этого правом лишь в части исполнения функций должностных лиц. Появился целый ряд новых исследований в области становления, развития и, заметим, осмысления

¹ Одинцова А.В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. — 1992. — № 8.

² Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. — Л., 1970; Он же. Гражданин и должностное лицо в Советском государстве // Вестник Ленинградского университета. — 1971. — № 23.

этапно развивающейся современной государственной службы, которые обобщили исследования авторов советского периода. В настоящее время особенно актуальны проблемы поиска путей реформирования государственной службы и радикального усиления ее роли в реализации правоохранительной функции государства. Особое место в этой связи занимает служба в правоохранительных органах, служба в которых постепенно трансформируется в полноценный вид государственной службы. Особенно это касается органов внутренних дел, службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и других, которые до последнего времени не рассматривались в качестве государственной службы и не попадали под действие федерального законодательства о государственной службе.

Степень научной разработанности проблемы. В числе авторов, посвятивших свои труды разработке проблем государственной службы, Г.В. Атаманчук, Ю.С. Алушкин, А.А. Аксенов, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, В.В. Володин, В.А. Воробьев, Б.Н. Габричидзе, А.А. Гришковец, А.И. Демидов, Ю.А. Дмитриев, Л.М. Колодкин, Н.М. Конин, Б.Б. Казак, Б.М. Лазарев, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, В.И. Новоселов, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, Е.В. Охотский, И.В. Панов, С.М. Петров, И.Н. Пахомов, М.И. Пискотин, Ю.А. Розенбаум, Ю.Н. Старилев, А.К. Уледов, Н.И. Фаянс, Л.В. Фаткин, Б.С. Эбзеев, Ц.А. Ямпольская и ряд других ученых-юристов.

Часть из них (Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Б.М. Лазарев, Н.И. Матузов, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилев и др.) сосредоточили свое внимание преимущественно на административно-правовой характеристике государственной службы, ее анализе в качестве одного из институтов административного права и соответственно на разработке нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу. Другая часть в большей мере направила свои усилия на исследование государственной службы с позиций различных аспектов не пользующейся популярностью теории государственного управления. Наиболее типичными представителями этого направления являются Л.М. Колодкин, Ю.А. Розенбаум, С.М. Петров, М.И. Пискотин и др. Заметное влияние на формирование обобщенного взгляда на социологические и психологические аспекты правоотношений государственной службы оказали работы А.В. Оболонского, Г.А. Туманова, А.И. Папкина, Б.Б. Казака и др.

Вместе с тем, несмотря на обилие исследований в области государственной службы Российской Федерации, еще немало вопросов, в том числе уровня понятийного и категориального анализа, которые еще ждут своего решения¹. Одно из приоритетных мест среди них принадлежит исследованию правоохранительного потенциала государственной службы как в целом, так и в конкретно формирующейся правоохранительной государственной службе. Соответственно в прикладном плане эти вопросы должны найти свое отражение в уточнении действующих и принятии новых законов и иных нормативных правовых актов, продолжающих развитие института государственной службы².

Кроме того, в последние годы принято немало законов и иных нормативных правовых актов как по общим вопросам государственной службы, так и в части регулирования ее отдельных видов. Аналогичное умножение нормативного материала происходит и на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Однако есть все основания утверждать, что становление составляющих государственной службы происходит с большим трудом. Во многих случаях не преодолен груз инерции старых советских представлений, что свидетельствует о недостатке базисных теоретических наработок и соответствующих рекомендаций прикладного характера, тем более концептуального плана³, на что нацелено данное исследование.

Согласно исторически сложившейся классификации, принятой в большинстве современных демократических государств, государственная служба, построенная в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», является одной из модификаций так называемой открытой (основанной на трудовом законодательстве) службы, в которую включены нормы специального административно-правового режима⁴.

¹ Совершенно не случайно название коллективной монографии ученых РАГС: «Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы». — М., 1997. За прошедшие с тех пор шесть лет положение только начинает ощутимо меняться в сторону укрепления всей системы и публично-правовых основ государственной службы.

² В настоящее время, например, активно дискутируется принятый Государственной Думой в первом чтении Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации. До тех пор пока этот Кодекс не вступил в действие, многие его положения были продублированы соответствующим Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г.

³ Не случайно в аппаратах Правительства и Администрации Президента Российской Федерации идет активная разработка деталей программы реформирования государственной службы России.

⁴ Такое построение государственной службы характерно, например, для США, где стремятся к всемерному использованию в государственно-служебных отношениях менеджеральных моделей, разработанных в сфере бизнеса.

При всем желании обеспечить приоритет публичного начала достаточно сложно. В противовес этому Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» исходит из других положений и направлен на формирование всеобъемлющего института закрытой (карьерной) государственной службы, регулируемой административным законодательством. В настоящее время такой службы в стране не создано, а ее зачатки имеются лишь в области военной службы и службы в правоохранительных органах, которые в ближайшей перспективе должны стать особыми видами государственной службы.

Таким образом, как в области теоретических наработок, так и в практическом плане имеются существенные пробелы, которые не позволяют констатировать наличие в России развитого и дееспособного института современной государственной службы, обладающей мощным правоохранительным потенциалом. Его еще предстоит создать в ходе начавшейся в стране административной реформы. Роль науки представляется первостепенной, ибо без серьезной теоретической основы решить эту задачу нельзя.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере организации режимов государственной службы в правоохранительной сфере в Российской Федерации.

Предмет исследования — нормы, устанавливающие режимы государственной службы в Российской Федерации, их функции и правоохранительный потенциал.

Цель исследования — разработка теоретических, методологических организационных и правовых основ совершенствования режимов государственной службы в Российской Федерации и усиления их правоохранительной направленности.

Для достижения указанной цели диссертантом решены следующие **задачи**:

- исследованы проблемы организации режимов государственной службы в Российской Федерации;
- осуществлен анализ механизма государственной службы как комплексного административно-правового режима;
- исследована система режимной организации государственной службы;
- раскрыт функционально-организационный механизм режимов государственной службы;

— раскрыт правоохранительный потенциал государственной службы и ее место в системе гарантий законности в Российской Федерации;

— определены основания видового многообразия режимов государственной службы;

— разработаны приоритетные направления реформирования государственной службы Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляют современные общенаучные методы познания, особенно системный, а в том, что касается природы государственного управления, — кибернетический подход. Кроме того, при написании работы использованы формально-юридический, сравнительно-правовой, лингвистический, статистический, социологический и другие более частные методы исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что это одно из первых диссертационных исследований, в котором в условиях делящейся административно-правовой реформы предложена концепция развития правоохранительной службы как особого административно-правового режима государственной службы.

С позиции нового законодательства о государственной службе дано авторское определение государственной службы, государственной правоохранительной службы, ее режимного характера и образующих ее элементов.

Уточнен ряд терминов и институтов государственной правоохранительной службы, внесены предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего государственную правоохранительную службу.

На защиту выносятся следующие выводы, полученные в результате исследования, отражающие позицию автора по теоретическим вопросам режима государственной службы в целом:

1. Определение государственной службы как возмездной профессиональной деятельности граждан Российской Федерации, находящихся в контрактных отношениях с органом государственной власти или иной государственной организацией, выполняющей государственные функции, возложенные на нее законом или иным нормативно-правовым актом.

2. Понятие административно-правового режима как совокупности норм административного права, содержащих дозволения, запреты и предписания, подлежащие неукоснительному соблюдению субъектами управления, предна-

значенную для установления определенного порядка взаимодействия субъектов административного права в конкретной области управленческих отношений и созданную для целей оптимизации управленческого процесса.

3. Заключение о том, что государственная служба как разновидность административно-правового режима представляет собой урегулированную законом систему отношений между гражданином Российской Федерации и органом государственной власти или иной государственной организации, включающую в себя строго определенный набор взаимных прав, обязанностей и гарантий их выполнения, направленных на реализацию государственных функций, возложенных на данный орган.

Теоретические выводы, касающиеся государственной службы как комплексного административно-правового режима:

4. Под режимной организацией государственной службы понимается сам режим и средства его обеспечения и реализации. Режим государственной службы — проявление собственной специфики государственного управления в условиях свойственного демократии разделения и известного обособления гражданского общества и государства.

5. Специальные компоненты режимной организации государственной службы могут быть разделены на две группы. Первая состоит в дополнительных обременениях (ограничениях и обязанностях), которые накладывает на государственных служащих соответствующий общий или специфический (свойственный отдельным государственным органам) режим государственной службы. Вторая — в особых мерах льготного характера, которые выступают компенсациями государственным служащим за принятие на себя обременений, связанных с деятельностью в рамках режима государственной службы.

6. Особенность комплексных правовых режимов заключается в том, что они не имеют четко выраженной отраслевой принадлежности. В связи с этим целесообразно выделять:

а) межотраслевые режимы, действующие во всех или нескольких сферах или отраслях государственного управления;

б) многомерные комплексные режимы, которые включают в себя целый ряд комплексных административно-правовых режимов, действующих в различных сферах и отраслях государственного управления.

7. Заключение о том, что комплексный характер государственной службе как режиму придает применение в ней норм таких отраслей права как конституционное, трудовое, финансовое, гражданское и некоторых других при доминирующей роли норм административного права.

Теоретические выводы, касающиеся правоохранительной составляющей режима государственной службы:

8. Определение правоохранительной составляющей в режиме государственной службы как основного вида деятельности органа государственной власти, направленной на обеспечение реализации и защиту субъективных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемую уполномоченным на это профессиональным государственным органом.

9. Правоохранительная служба отличается от иных видов государственной службы (государственной гражданской службы и военной службы) своими функциями. Основным отличительным признаком правоохранительной службы от гражданской является обеспечение осуществления функций государства особого рода, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности, законности, правопорядка, осуществлении борьбы с преступностью. И не всякая профессиональная служебная деятельность в государственных органах по защите прав человека является правоохранительной службой.

10. Вывод о том, что государственная служба является одной из основных гарантий прав и свобод человека и гражданина, формой реализации государственной функции по их защите.

11. Вывод о том, что государственная служба как вид профессиональной деятельности граждан Российской Федерации может осуществляться исключительно в форме, установленной законом, и преследовать главную цель — обеспечение и защиту субъективных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, выполняемая ими на основе внутреннего убеждения о превосходстве требований закона над всеми иными предписаниями и интересами и во благо защищаемых лиц

Практические предложения, вытекающие из содержания исследования:

12. Принять Федеральный закон «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации».

13. Разработать новую редакцию Федерального закона «О милиции», в виде режимной организации ее деятельности, включающую современные функции, полномочия, права и обязанности работников милиции и их гарантии.

14. Принять Кодекс служебной этики сотрудников правоохранительных органов.

На основании всего изложенного диссертант пришел к общему выводу о том, что правоохранительная функция государства в целом может осуществляться исключительно через профессиональную деятельность граждан Российской Федерации — государственных служащих, находящихся в контрактных отношениях с конкретным органом государственной власти, осуществляющим защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и в установленных законом случаях за ее пределами.

Теоретическая значимость исследования состоит в теоретическом осмыслении сущности и содержания государственной службы в условиях современной России. С позиций мирового и отечественного опыта сформулированы стратегические направления реформы государственной службы. Впервые в отечественной литературе рассмотрены в единстве различные режимы государственной службы, выявлены коренные противоречия сформировавшейся в настоящий момент системы, намечены пути их разрешения. Точно так же с позиций режимной организации впервые рассмотрены сущностные различия открытой и закрытой систем государственной службы, особенно применительно к ее современному отечественному варианту.

Развиваемый в диссертации подход к правовому регулированию службы посредством административно-правовых режимов в полной мере выводит ее на уровень публично-правового регулирования. Все это в совокупности определяет появление нового направления в дальнейшей теоретической разработке проблем государственной службы, необходимого в период ее радикального реформирования.

Практическая значимость исследования определяется ее направленностью на решение центральных задач совершенствования государственной службы Российской Федерации и укрепления кадрового потенциала правоохранительных органов. Результаты исследования могут быть полезны законодателям и другим заинтересованным должностным лицам, которые работают над проблемами реформы современной государственной службы.

Положения диссертации могут быть полезны при проведении дальнейших научных исследований и разработке детальной программы реформы государственной службы, а также в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля.

Апробация результатов исследования осуществлена широким опубликованием основных положений диссертации, их использованием при подготовке перечисленных нормативных документов по вопросам государственной службы в сфере правоохраны, в учебном процессе Московском гуманитарном университете, а также в ряде выступлений соискателя на научно-практических конференциях и семинарах, посвященных проблемам государственной службы и путям ее реформирования.

Кроме того, сформулированные в диссертации положения, выводы и рекомендации использованы в законотворческой и нормотворческой работе при подготовке проектов следующих актов:

— Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ);

— Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (в редакции Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ);

— Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 1998 г. № 723 «Об утверждении Положения о порядке и условиях хранения арестованного и изъятого имущества»;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. № 934 «Об утверждении Порядка наложения ареста на ценные бумаги»;

— приказ Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ от 24 июля 1998 г. № 473 «О мерах по обеспечению органов юстиции субъектов Российской Федерации сведениями о судимости на лиц, назначаемых на должности судебных приставов»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 16 сентября 1998 г. № 125 «Об утверждении образцов формы одежды, знаков различия и эмблем для сотрудников Службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации, имеющих классные чины»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 20 мая 1999 г. № 171 «Об утверждении Положения об условиях выплаты ежемесячной надбавки за особые ус-

ловия государственной службы и премий по результатам работы государственным служащим центрального аппарата Министерства юстиции РФ и органов юстиции в субъектах Российской Федерации»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 7 июня 1999 г. № 189 «Об утверждении Положения о профессиональной подготовке в Службе судебных приставов Министерства юстиции РФ»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 7 июня 1999 г. № 190 «Об утверждении Инструкции по организации учета, хранения и выдачи оружия, боеприпасов и специальных средств в Службе судебных приставов Министерства юстиции РФ»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 16 июня 1999 г. № 197 «Об утверждении Программы специальной подготовки сотрудников Службы судебных приставов Министерства юстиции РФ к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 15 июля 1999 г. № 219 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению комплексных, отраслевых и контрольных проверок служб судебных приставов органов юстиции в субъектах Российской Федерации»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 3 августа 1999 г. № 226 «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения судебными приставами распоряжений председателя суда, судьи или председательствующего в судебном заседании и взаимодействия судебных приставов с должностными лицами и гражданами при исполнении обязанностей по обеспечению установленного порядка деятельности судов и участия в исполнительской деятельности» (приложение 2);

— приказ Министерства юстиции РФ от 3 августа 1999 г. № 225 «Об утверждении Инструкции по организации работы с документами (по делопроизводству) при ведении исполнительных производств в подразделениях служб судебных приставов органов юстиции в субъектах Российской Федерации и типовых форм документов, используемых судебными приставами при ведении исполнительных производств»;

— приказ Министерства юстиции РФ от 22 сентября 2000 г. № 276 «Об утверждении Положения о Департаменте судебных приставов».

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава «Понятие и содержание режима государственной службы» раскрывает сущность и понятие государственной службы, понятие и виды административно-правовых режимов, государственную службу в Российской Федерации как разновидность административно-правового режима

Первый параграф первой главы «Сущность и понятие государственной службы» определяет государственную службу как наиболее важное в административно-правовой науке понятие — административно-правовую категорию, отражающую свойства и характерные черты административно-правовой действительности. Эта категория отличается глобальностью, длительным историческим существованием, огромной ролью, которую она играет в действующем административном праве.

История государственной службы России насчитывает несколько столетий. Она неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, выживаемость которого в сложных геополитических условиях во многом обуславливалась службой всех социальных групп (сословий) на благо своей страны. В течение последнего десятилетия формирование новой системы государственной гражданской службы ведется на основе принципов Конституции РФ. В результате заложены основы государственной гражданской службы Российской Федерации, принципиально отличающейся от действовавшей в СССР системы партийно-государственного аппарата. В частности, по-новому определены взаимоотношения между законодательными, исполнительными и судебными органами власти, органами государственной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления. Произошло отделение государственной гражданской службы от хозяйствующих субъектов и отраслей бюджетной сферы.

К 31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹, который впервые на законодательном уровне дал определение понятия государственной службы как

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 2990.

профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также установивший категории государственных должностей, принципы государственной службы, перечень квалификационных требований к государственным служащим, основы их правового положения, основные обязанности государственных служащих и ограничения, связанные с государственной службой. Но целом можно сделать вывод, что с принятием Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» были заложены основы правового регулирования государственной службы как механизма государственного управления и служебных отношений государственных служащих.

Однако происходившее все эти годы совершенствование системы государственного управления предъявляло новые требования к государственным служащим и определило объективные тенденции развития государственной службы, которые состоят в эффективной реализации государством властных полномочий в интересах общества и усилении ориентации государственной службы на оказание государственных услуг гражданам и обществу.

Основные направления реформы государственной службы определила Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации в августе 2001 года. В целях реализации данной Концепции в ноябре 2002 года Указом Президента Российской Федерации утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»¹. 12 августа того же года был издан Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». На данном этапе правовым фундаментом государственной службы, гарантом ее целостности являются федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации»², «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Определение государственной службы как возмездной профессиональной деятельности граждан Российской Федерации, находящихся в контрактных отношениях с органом государственной власти или иной государственной организацией, выполняющей государственные функции, возложенные на нее законом или иным нормативно-правовым актом.

¹ Российская газета. — 2002. — 23 нояб.

² СЗ РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

В современной мировой практике выделяют две основные системы государственной службы: система найма, или открытой государственной службы, при которой подбор и деятельность государственных служащих осуществляются по тем же принципам и в тех же формах, которые свойственны трудовой деятельности в сфере гражданского общества; система карьеры, или закрытой службы, при которой подбор и деятельность служащих строятся на принципе верности, а сами они предстают в качестве постоянных элементов государственной власти. Система открытой службы не обеспечивает необходимой степени разграничения государства и гражданского общества. С одной стороны, использование достижений современного менеджмента позволяет значительно повысить эффективность отдельных трудовых операций в рамках открытой службы, с другой — широкое проникновение отношений гражданского общества в сферу политической власти создает предпосылки для ее приватизации, использования в узкогрупповых интересах и коррупции.

Система закрытой государственной службы в наибольшей мере отвечает принципу разделения гражданского общества и государства и обеспечения безусловного приоритета публичных интересов в деятельности государственных служащих, вместе с тем имеет тенденцию к бюрократизации и доминированию аппаратных (корпоративных) интересов, которые далеко не всегда совпадают с общезначимыми публичными.

В современных странах развитой демократии обычно используется сочетание закрытой и открытой систем государственной службы в зависимости от уровня государственного управления, важности решаемых задач и характера функций органов государственной власти, государственных учреждений и организаций.

Отечественная система государственной службы содержит в себе элементы закрытой системы с преобладанием тех, что характерны для открытой государственной службы. Свойственные ей недостатки компенсируются довольно жесткими режимами, распространяющими свое действие на государственных служащих.

В Российской Федерации помимо государственной особо выделяется муниципальная служба. По своим базовым принципам обе эти системы публичной службы близки, что выражает собой принцип единства всей публичной власти в стране.

Во втором параграфе первой главы «Понятие и виды административно-правовых режимов» получает обоснование понятие административно-правовых режимов, которое до настоящего времени в юридической литературе не получило достаточно широкого развития. Причиной тому явилось то обстоятельство, что под понятием «режим» в правовом контексте авторами понимались абсолютно различные правовые категории: законность, порядок, социальный режим определенного объекта или вида деятельности, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Таким образом, изучению правовых режимов, как в общенаучном, так и в отраслевом плане, не уделялось достаточно внимания, что явилось причиной того, что не был выработан комплексный подход при изучении данного правового явления.

Четко выделить конкретный правовой режим или прямо указать на его присутствие, как правило, можно в отраслях публичного права. К ним могут быть отнесены собственно административное, таможенное, финансовое, уголовно-исполнительное, а также налоговое право.

Административно-правовой режим можно определить как совокупности норм административного права, содержащих дозволения, запреты и предписания, подлежащие неукоснительному соблюдению субъектами управления, предназначенную для установления определенного порядка взаимодействия субъектов административного права в конкретной области управленческих отношений и созданную для целей оптимизации управленческого процесса.

Административно-правовые режимы регулируются двояким образом. Они являются либо составной частью более общих тематических законов и подзаконных актов, либо выражаются в специальных актах. Один или несколько специальных актов такого рода создают юридическую основу для серии конкретно-оперативных распорядительных указаний, приказов и распоряжений. Их связь и последовательность принятия и реализации крайне необходимы, поскольку в противном случае не удастся обеспечить юридико-операциональную деятельность граждан и юридических лиц.

Понятие административно-правовых режимов включает в себя самые разнообразные направления юридического регламентирования деятельности как юридических, так и физических лиц. Сюда входят как вопросы, касающиеся разрешения и лицензирования отдельных видов деятельности, режимы прожи-

вания, а также режимы, обеспечивающие интересы государственной целостности и безопасности страны. Их детальное рассмотрение заслуживает отдельного всестороннего исследования.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Одной из форм такого ограничения прав и свобод граждан является институт специального административно-правового режима.

Специальный административно-правовой режим — это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств. Основные значения специальных административно-правовых режимов состоит в обеспечении конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз, территориальной целостности и независимости государства — агрессии против Российской Федерации, вооруженных конфликтов.

В целом мы имеем достаточно развитую систему правовых режимов в российском законодательстве, хотя полностью она еще не упорядочена. Но тенденции к формированию единой и четкой структуры уже прослеживаются.

Виды административно-правовых режимов различны: общие административно-правовые режимы, лежащие в основе всей системы государственного управления в нашей стране (режимы государственного прогнозирования и планирования, режим бюджетного регулирования, разрешительная система); административно-правовые режимы в социально-экономической сфере (в области экономики, социальной защиты, культуры, образования, науки, спорта, природопользования и охраны окружающей природной среды); административно-правовые режимы в административно-политической сфере (режим государственной службы, чрезвычайные административно-правовые режимы, режимы в сфере обороны и государственной безопасности, внутренних дел и юстиции); административно-правовые режимы в сфере международных отношений.

Институт специального административно-правового режима является одной из форм ограничения прав и свобод граждан. Под специальным админист-

ративно-правовым режимом понимается официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств. Основные значения специальных административно-правовых режимов состоит в обеспечении конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз, территориальной целостности и независимости государства — агрессии против Российской Федерации, вооруженных конфликтов.

В третьем параграфе первой главы «Государственная служба в Российской Федерации как разновидность административно-правового режима» определено, что все правовые средства, используемые в сфере государственной службы, образующие комплексный, в большей мере административно-правовой, режим, объединены едиными регулятивными началами, все они функционируют в особой, характерной именно для этого правового режима среде. В юридическом режиме в системе государственной службы выделяются особые средства и приемы регулирования, существует специфика регулятивных свойств государственной службы. Вместе с тем в институте государственной службы обнаруживаются особенности принципов, общие положения, которые пронизывают содержание государственной службы. Особенности государственной службы как правового института являются специфические средства и приемы регулирования: подчиненность, подотчетность и подконтрольность, доверие государства, верность служащих и т. д. Институт государственной службы включает в себя правовые нормы, которые устанавливают: формирование государственно-служебного правоотношения; должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства (а также от имени органов местного самоуправления) его функции; принципы службы; правовой статус служащего; прохождение службы; прекращение государственно-служебного отношения.

Государственная служба как разновидность административно-правового режима представляет собой урегулированную законом систему отношений между гражданином Российской Федерации и органом государственной власти или иной государственной организацией, включающую в себя строго определенный набор взаимных прав, обязанностей и гарантий их выполнения, направленных на реализацию государственных функций, возложенных на данный ор-

ган. Государственная служба есть правовой режим исполнения полномочий государственных органов государственными служащими.

Государственная служба — это институт административного права. Именно посредством административно-правового регулирования особого рода труд, осуществляемый специальными работниками — государственными служащими, теряет свою предметную определенность и превращается в обезличенную и проистекающую из недр власти деятельность по реализации властных полномочий государственных органов.

Налицо своего рода инверсия трудовых отношений в отношении государственной службы, которая наступает там и тогда, где и когда происходит реальное разделение гражданского общества и государства. Деятельность в рамках первого, гражданского общества, получает тяготение к гражданско-правовому регулированию, куда медленно начинает двигаться современное трудовое законодательство. Деятельность же, происходящая в рамках второго, государства, в связи с реализацией его полномочий облачается в правовой режим (своего рода мундир) государственной службы и становится государственной службой как таковой.

По сути, исполнение полномочий государственных органов государственными служащими — это индивидуализированная форма реализации государственной власти. Это не просто труд в его утилитарном понимании, а именно служба, иначе — деятельность, осуществляемая в рамках особого административно-правового режима, в котором реализуется власть.

Если учесть эти обстоятельства, то остается лишь предположить, что современная государственная служба — это административно-правовой режим, входящий в число множественных административно-правовых режимов, который относится к их особому классу и выполняет специфическую роль в функционировании всех государственных органов.

Динамика взаимодействия всех этих режимов в процессе их совместного функционирования и определяет конкретную режимную организацию государственной службы в том или ином государственном органе. В отличие от основ режима государственной службы ее режимная организация в каждом государственном органе достаточно конкретна и отражает не только особенности его функций и полномочий, но и такие факторы, как деловой обычай, традиции,

сложившиеся в данном органе, и вообще характер сферы и отрасли государственной власти, к которой он принадлежит. Любой вид государственной службы, формируемый применительно к особенностям отдельных государственных органов, есть по существу «режим в режиме», или режим (исходного режима) государственной службы в конкретном государственном органе.

Установить такой режим можно только посредством особого федерального закона. Устанавливая исходный режим государственной службы в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», законодатель несомненно осознавал многомерность этого режима и его наполненность действием других административно-правовых режимов, установленных федеральными законами. Поэтому построить новый многомерный режим вне использования формы федерального закона фактически невозможно. Во-первых, это нарушит иерархию нормативных правовых актов российской правовой системы и создаст прецедент, когда акт меньшей юридической силы будет главенствовать над федеральными законами. Во-вторых, такой подход повлечет за собой множество негативных последствий для формируемого единого института государственной службы. Но даже с использованием федеральных законов такое единство в отдельных элементах оказалось уже нарушенным. Примером может служить предусматриваемая исходным федеральным законом, с одной стороны, сетка классовых разрядов, с другой — воинские и специальные звания. Проблема сочетания разрядов и званий стоит перед теоретиками и практиками уже несколько лет, однако окончательного решения до сих пор нет. Между тем единство института государственной службы подразумевает переходы государственных служащих из одной разновидности государственной службы в другую, что должно сопровождаться своего рода переаттестацией классовых разрядов, классовых чинов, воинских и специальных званий, дипломатических рангов и т. д. Пока же это возможно лишь в отношении отдельных видов государственной службы.

Режим государственной службы имеет многомерный характер, в его составе функционирует целый ряд комплексных режимов, имеющих также общий характер в отношении государственных органов. Кроме того, требования режима в их конкретном воплощении связаны с основным режимом построения системы управления тем или иным государственным органом, в котором кон-

кретизируется их должностная структура, распределение властных полномочий и механизм их реализации.

Вторая глава «Государственная служба как комплексный административно-правовой режим» определяет место комплексных административно-правовых режимов в теории и практике государственного управления, раскрывает режимную организацию государственной службы и ее составляющие, а также особенности применения норм иных отраслей права в режиме государственной службы как компонентов административно-правового режима

В первом параграфе второй главы «Комплексные административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления» Правовой режим представляет собой сложное, многогранное правовое явление, состоящее в специфическом комплексе приемов и средств регулирования. Он закреплён нормативно и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений — предметов правового регулирования.

Составляющей частью правового режима являются способы правового регулирования, то есть средства юридического воздействия, которые выражены в юридических нормах и других элементах правовой системы. Теория права к основным способам правового регулирования относит дозволение, запрещение и позитивное обязывание. Для административного, финансового, военного законодательства и ряда других отраслей публичного права характерно преобладание централизованного регулирования, а в комбинации трех вышеуказанных способов, как правило, доминируют обязывание и запрещение. В гражданском и семейном праве преобладает диспозитивное начало и определяющим является дозволение.

Итак, в своем исходном и наиболее абстрактном понимании режим есть порядок. Соответственно под административно-правовым режимом подразумевается порядок в области государственного управления. И если учесть нормативность комплексных режимов в отношении конкретных структур государственного управления, то остается признать, что режимы нацелены на упорядочивание. Иначе говоря, комплексные режимы имеют самоцелью самое себя. Именно порядок является определяющей характеристикой и целью комплексных административных режимов. При этом, однако, ситуация резко меняется при реализации этих режимов в конкретных системах государственного управ-

ления. Установленный режимом порядок накладывается на функции данной системы и приобретает в ней определенное место и целевое назначение. Более того, в конкретных системах установленный режимом порядок может реализовываться множественными структурными подразделениями, где будет накладываться и трансформироваться в их собственные функции, так что исходный комплексный режим, в конечном счете, может быть узнаваем в конкретной системе лишь на уровне оценки ее функционирования. Правовой режим как элемент правовой действительности выражает комплексный способ регулирования, является составной частью отраслевых методов.

Многие правовые режимы законодатель определяет как комплексные, используя категории «особый правовой режим», «особый режим», «специальный режим охраны». Тем самым подчеркивается, что, во-первых, в конструировании этих режимов принимают участие нормы нескольких отраслей права — конституционного, административного, международного, муниципального, финансового, а, во-вторых, эти режимы затрагивают различные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования. Это, например, касается режима исключительной экономической зоны, закрытого административно-территориального образования, режима в зоне проведения контртеррористической операции и др.

Следующее, на чем необходимо остановиться, уточняя понятие комплексных административно-правовых режимов, — это то, на что направлен устанавливаемый режимом порядок. Сам по себе порядок ради порядка — пустая абстракция. Упорядочить можно лишь деятельность. Только в связке с конкретной деятельностью порядок превращается в режим ее осуществления. Если же трансформировать эти суждения на комплексные административно-правовые режимы, то следует констатировать, что их нормативность в отношении структур государственного управления возможна лишь в случае, когда регламентированная режимом деятельность имеет для них общий характер либо содержит принципиально общие элементы, которые могут быть подвергнуты режимной организации без какой-либо прямой связи с конкретными структурами.

Таким образом, комплексный административно-правовой режим — это особый порядок осуществления деятельности, общей для ряда или всей сово-

купности государственных органов. Сам факт общности этого порядка и его выражения в форме административно-правового режима подразумевает детальное правовое регулирование комплексных административно-правовых режимов. При этом единой тенденцией следует считать постоянное повышение уровня нормативно-правовых актов, лежащих в основе соответствующих режимов. Изложенное позволяет сделать вывод, что в последние годы комплексные административно-правовые режимы все чаще становятся объектом законодательной деятельности, а их основы получают закрепление в федеральных законах и законах субъектов Федерации. Принятие за последнее десятилетие в Российской Федерации ряда «режимных» нормативно-правовых актов: ФЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и других, поставило науку административного права перед необходимостью серьезно заняться исследованием вопросов специальных административно-правовых режимов, поскольку специальный режим часто связан с ограничением прав и свобод граждан.

Под комплексным административно-правовым режимом понимается урегулированный правом и имеющий нормативный характер в отношении структур государственного управления порядок осуществления деятельности, общей для определенного множества либо для всех государственных органов, который подлежит конкретизации применительно к каждому из них. Проиллюстрируем данное определение характерным примером комплексного административно-правового режима гражданской обороны. 6. Основой внимания к проблеме формирования и обеспечения административно-правовых режимов является механизм формирования и реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации, призванной обеспечить защиту национальных интересов страны от внешних и внутренних угроз за счет политических, экономических, военных, правовых, научно-технических и иных возможностей государства.

Особое место среди всех других комплексных административно-правовых режимов занимает режим государственной службы, посредством которого обеспечивается исполнение полномочий всех ветвей и уровней власти и органов управления. Последнее позволяет рассматривать режим государствен-

ной службы как универсальный и специально анализировать его организацию в качестве режимной.

Во втором параграфе второй главы «Режимная организация государственной службы и ее составляющие» определяется, что режимная организация государственного управления — формирование более или менее цельной системы государственного управления. В отношении таких систем ведущую роль занимают режимы построения и деятельности субъектов и объектов управления, а также их взаимосвязей. Режим государственной службы — проявление собственной специфики государственного управления в условиях свойственного демократии разделения и известного обособления гражданского общества и государства. По отношению к основному или основным режимам, институтирующим систему государственного управления, он носит обеспечивающий характер.

Под режимной организацией государственной службы понимается сам режим и средства его обеспечения и реализации. Режим государственной службы — проявление собственной специфики государственного управления в условиях свойственного демократии разделения и известного обособления гражданского общества и государства. Специальные компоненты режимной организации государственной службы могут быть разделены на две группы. Первая состоит в дополнительных обременениях (ограничениях и обязанностях), которые накладывает на государственных служащих соответствующий общий или специфический (свойственный отдельным государственным органам) режим государственной службы. Вторая — в особых мерах льготного характера, которые выступают компенсациями государственным служащим за принятие на себя обременений, связанных с деятельностью в рамках режима государственной службы.

Среди всех административно-правовых режимов здесь выделяются две основные группы. Это те, что ориентированы на конкретные управленческие структуры и те, что имеют нормативный характер в отношении субъектов, объектов и других составляющих системы управления. Последние в силу своих особых свойств именуется комплексными.

В число компонентов режимной организации государственной службы могут входить и такие, которые свойственны государственной службе. Это, на-

пример, классификация должностей государственных служащих, ряд ограничений, связанных с государственной службой, гарантии государственных служащих, квалификационные разряды и их разновидности, аттестация государственных служащих. Следует разделить компоненты режимной организации государственной службы на универсальные для государственных органов вообще и специальные, относящиеся к государственной службе в частности. Рассмотрим средства режимной организации государственной службы подробнее. Начнем с тех, что обозначены выше в качестве универсальных. Среди них тот, что касается государственной службы, фактически один — режим секретности. В связи с его упоминанием остается добавить, что для получения допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, государственный служащий добровольно дает согласие на проведение в отношении его специальных мероприятий. Отказ от его дачи влечет за собой увольнение государственного служащего. В большинстве государственных органов действуют или потенциально возможны универсальные административно-правовые режимы, которые определяют дополнительные полномочия государственных органов, отражающиеся на содержании деятельности и статусе государственных служащих. Один из таких режимов — это режим всеобщей воинской обязанности, установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»¹.

В связи со спецификой государственной службы и важностью отдельных полномочий государственных органов эти общие режимы могут получать в них особые, более жесткие формы реализации по отношению к другим организациям. С точки зрения государственной службы это, прежде всего, означает, что соответствующие полномочия государственных органов будут реализовываться в рамках режимной организации государственной службы, то есть в режиме, который является более жестким, чем это предусмотрено для общего случая нормативной базой рассматриваемых универсальных режимов.

Довольно много режимов предполагают особый порядок действий на период преодоления ситуаций, которые могут характеризоваться как ситуации осложнения условий нормального функционирования или даже чрезвычайные. Соответствующие административно-правовые режимы предусматривают в период своего действия отдельные ограничения конституционных прав граждан,

¹ СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

которые накладываются на режим государственной службы и придают ему дополнительную жесткость. Это, прежде всего, режимы обеспечения различных видов безопасности, режим чрезвычайного положения и др.

В развитых структурах государственной службы, в частности, в ее отдельных разновидностях, присутствующих в системе государственной службы Российской Федерации и особенно в так называемых силовых структурах, действуют две подсистемы режимной организации. Первая — основная, связанная с регламентами, прямо ориентированными на конкретные должности и должностные обязанности государственных служащих в отдельных государственных органах с присущими им полномочиями. Вторая — обычно базируется на разновидностях классовых разрядов государственных служащих, которые в рамках дисциплинарного или статусного регулирования получают особое собственное наполнение, в известной мере абстрагированное от конкретики функциональной деятельности.

В исходном режиме государственной службы, определенном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статусная подсистема связывается напрямую с классовыми разрядами. Она представлена в целой совокупности норм, регулирующих режим поведения и деятельности государственных служащих вне рамок непосредственного исполнения обязанностей государственного органа. Кроме того, в исходном режиме статусная подсистема включает в себя компенсаторные элементы режима государственной службы, в том числе особый порядок обеспечения деятельности государственных служащих, присущие им льготы, особый порядок денежного содержания, пенсионного обеспечения и т. д.

В третьем параграфе второй главы «Особенности применения норм иных отраслей права в режиме государственной службы как компонентов административно-правового режима» раскрывается значение государственной службы в различных отраслях права. Так, комплексный административно-правовой режим государственной службы включает в себя нормы многих правовых отраслей, регламентирующих государственно-служебные отношения. Конституция устанавливает конституционные основы государственной службы в РФ. Конституция РФ использует термин «государственная служба». Федеральная государственная служба находится в ведении РФ согласно п. «т» ст. 71

Конституции. В соответствии с п. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ. Таким образом, вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов (п. 4 ст. 76 Конституции РФ). Это правило, очевидно, должно распространяться и на законодательство о государственной службе. Однако на практике существует проблема, связанная с тем, что в тексте Конституции РФ не устанавливается четкого положения, касающегося отнесения вопросов государственной службы к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. Многие ученые, в том числе и специалисты в области теории российского федерализма, указывают на то, что сам факт принятия ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г., т. е. именно «основ» соответствующего законодательства, ранее заставлял идентифицировать государственную службу как предмет совместного ведения. Поэтому законодательное закрепление принципа федерализма в построении и функционировании всей системы государственной службы имеет принципиальное значение и несет практическую управленческую направленность. Вместе с тем вопрос о том, относится ли государственная служба субъекта РФ к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, остается окончательно не проясненным. Механизм же реализации принципа федерализма должен получать дальнейшее правовое развитие. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепил взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов (ст. 6), взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы (ст. 7), определив при этом содержание этой взаимосвязи. Принцип федерализма государственной службы должен обеспечивать соблюдение в механизме государственного управления конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федеративного и субъектного уровней.

В результате реформирования государственной службы на основании закона «О системе государственной службы Российской Федерации» граждан-

ская служба юридически и организационно была выделена в самостоятельный вид государственной службы. Деятельность по государственному управлению общественными процессами в позитивном смысле (экономика, финансы, образование и др.) осуществляется исполнительной властью через специально уполномоченных на то публичной властью людей — государственных гражданских служащих. Госслужащий имеет двойной отраслевой статус. С одной стороны, он выступает как обычный гражданин, поступающий на государственную службу и выполняющий за вознаграждение свою трудовую функцию. С другой, занимая государственную должность, он осуществляет функции государства и потому действует как агент публичной власти, в силу которой его решения носят для всех властный и обязательный характер. Соответственно статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти обуславливается государственным и административным правом.

После формально-юридического выделения в законе о государственной гражданской службе актуализировался вопрос об отличии статуса государственного служащего от статуса наемного работника, в том числе работника бюджетной сферы. Одним из таких отличий должно быть признано введение на государственной гражданской службе контрактной системы, тогда как применительно к работникам сохранилась использовавшаяся ранее и в отношении государственных гражданских служащих форма найма, основанная на трудовом договоре. Закрепление данного отличия с полным основанием может рассматриваться не иначе, как важнейший шаг в сторону выведения государственных гражданских служащих из-под действия норм трудового законодательства.

Финансовое право, как и административное, является самостоятельной отраслью права и относится к праву публичному. В принципиальном плане влияние норм финансового права на государственную службу состоит в том, что государственные служащие реализуют финансовую деятельность государства. Субъектом финансовой деятельности государства выступает государство в лице его компетентных органов и уполномоченных должностных лиц.

В Уголовном кодексе Российской Федерации (1996 г.) содержится гл. 30, посвященная преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Поэтому

понятие должностного лица и определяется в уголовном праве (примечание к ст. 285 УК РФ). Особое место в системе норм уголовного права занимают нормы, касающиеся борьбы с коррупцией.

Сама же финансовая деятельность государства является деятельностью управленческой, где нормы, ее регламентирующие, будучи нормами финансового права, относятся к государствоведческим отраслям права, обеспечивающим реальное осуществление публичной государственной власти как Федерации в целом, так и всех ее субъектов. По методу правового регулирования финансовое право, на первый взгляд, полностью совпадает с административным правом: тот же метод властных предписаний и неравенство субъектов правоотношений. Однако административное право не регулирует финансовых отношений, а их специфика диктует необходимость применения финансово-правового метода. Большая часть предписаний в таких случаях исходит от финансово-кредитных органов государства, созданных специально для осуществления финансовой деятельности.

В третьей главе «Правоохранительная составляющая режима государственной службы» раскрывается понятие, содержание и место правоохранительной составляющей в режиме государственной службы, определяется роль государственной службы в системе гарантий прав и свобод человека и гражданина, а также в формировании правового государства в Российской Федерации в Российской Федерации.

В первом параграфе третьей главы «Понятие, содержание и место правоохранительной составляющей в режиме государственной службы» дано научно обоснованное определение правоохранительной составляющей в режиме государственной службы как основного вида деятельности органа государственной власти, направленной на обеспечение реализации и защиту субъективных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемую уполномоченным на это профессиональным государственным органом. Конституционная безопасность личности — принцип правового государства. Состояние защищенности личности на правовом уровне, т.е. юридическая безопасность, выражается, прежде всего, как ее конституционная безопасность. Конституционную безопасность личности не следует понимать как защиту лишь частных интересов. В данной категории объективно проявляется баланс

частных и публичных интересов как основа конституционного правопорядка в обществе и государстве. Соответственно, конституционная безопасность личности — неотъемлемая составляющая правового государства и верховенства закона, а права личности — это одновременно и средство достижения интересов общества и государства.

Именно поэтому права человека и гражданина составляют основу конституционной безопасности России. Конституционная безопасность личности и есть тот самый баланс между публичными и частными интересами, международными (универсальными) и национальными (специфическими) ценностями, для достижения которого Конституцией РФ предусмотрены самые различные механизмы разрешения общественных противоречий.

Правоохранительная составляющая в режиме государственной службы это один из элементов данного режима, имеющая своей целью установление основ государственного управления в области государственной правоохранительной службы.

Правоохранительная деятельность имеет не только сложные и многогранные цели, задачи и функции, но и довольно сложную структуру. Она может быть классифицирована на ряд относительно укрупненных групп, образований, направлений. Это, например, борьба с преступностью в целом, с организованной преступностью, с экономической преступностью, оперативно-розыскная деятельность, следственная деятельность, борьба с нарушениями правил дорожного движения, борьба с административными правонарушениями, деятельность по профилактике правонарушений, борьба с противопожарной безопасностью, укрепление общественного порядка и ряд других направлений. Каждый из них имеет важное значение и в известной мере относительно самостоятельный характер.

Правоохранительная служба отличается от иных видов государственной службы (государственной гражданской и военной службы) своими функциями. Основным отличительным признаком правоохранительной службы от гражданской является обеспечение осуществления функций государства особого рода, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности, законности, правопорядка, осуществлении борьбы с преступностью. Таким образом, далеко не всякая профессиональная служебная деятельность в государственных

органах по защите прав человека является правоохранительной службой. Сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, так же как и аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, являются государственными гражданскими служащими. Отличие правоохранительной службы от военной состоит в том, что в случае с правоохранительной службой речь идет не о военной обороне и военной безопасности государства, а о внутригосударственной безопасности, законности, охране правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

Государственная правоохранительная служба отличается от государственной гражданской рядом особенностей. Во-первых, профессиональной обязанностью данной категории служащих является защита жизни и здоровья людей, ценностей нашего общества. Во-вторых, защита, охрана, даже при условии риска для жизни и здоровья, причем во многих случаях — с оружием в руках. В-третьих, как правило, на эту службу принимаются только граждане России, достигшие 18-летнего возраста (а в ряде случаев — 2-летнего), военнообязанные, физически развитые. Очевидно, что указанные требования закономерно вытекают из содержания службы, ее первой особенности. В-четвертых, на государственной правоохранительной службе более строгая дисциплина, регламентируемая специальными уставами, положениями. В-пятых, у государственных правоохранительных служащих имеются специальные звания, для них организована специальная система аттестации, для каждого вида государственной службы установлены единая форма одежды, знаки различия и иные внешние атрибуты. В-шестых, с этими лицами в рабочее время регулярно проводятся обязательные занятия по специальной и физической подготовке. Хорошее физическое состояние — необходимое условие успешного выполнения ими профессиональных задач. В-седьмых, личные права государственных служащих, замещающих должности правоохранительной службы, полностью или в основном регулируются не трудовым, а административным правом (оплата по временной нетрудоспособности всегда производится в размере 100% и т.д.). В-восьмых, они привлекаются к дисциплинарной ответственности на основе специальных уставов, а рядовой и начальствующий состав МВД, кроме того, в особом порядке несут административную и материальную ответственность. Существуют особые основания и привлечения к уголовной ответственности.

Необходимо принять федеральный закон о правоохранительной службе и нормативных правовых актов в его развитие для определения перечня государственных органов, осуществляющих правоохранительную деятельность и, соответственно, являющихся правоохранительными органами.

Во втором параграфе третьей главы «Государственная служба в системе гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» определяется роль государственной службы в защите прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов. Эти конституционные установления непосредственно касаются функционирования всех видов государственной службы — гражданской, военной и правоохранительной, а также личной служебной деятельности всех государственных служащих. Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, т.е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным. Отсюда вытекает требование к государственным служащим обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации. Произвол госслужащих по отношению к гражданам и их законным требованиям недопустим. Они должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в полном объеме, установленном российским законодательством. Сама Конституция Российской Федерации содержит ряд норм, определяющих деятельность государственных служащих в данной сфере. Статья 23 запрещает должностным лицам и государственным органам вмешиваться в личную жизнь граждан. В соответствии со ст. 24 эти органы и лица обязаны обеспечивать каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, которые непосредственно затрагивают его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Установлена ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ст. 41). Особое значение имеет закрепление в Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд решений и действий (без-

действия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц. Пункт 3 этой статьи предусматривает возможность каждого в соответствии с международным договором Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (к примеру, в Европейскую комиссию по правам человека или в Европейский суд по правам человека).

В практическом же плане в организации и функционировании государственной службы Российской Федерации надо добиться такого положения, чтобы каждое должностное лицо активно противодействовало любым попыткам нарушения прав и законных интересов человека. Самим же гражданам в отстаивании неотъемлемых прав и свобод необходимо руководствоваться положениями Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действия и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения, должностным регламентом государственный служащий несет дисциплинарную ответственность. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, таким образом, не допускает бездействия государственного служащего или государственного органа в целом при рассмотрении предложения, заявлений и жалоб граждан.

Поэтому административно-правовой режим государственной службы призван возвести вокруг властно-принудительных полномочий субъектов исполнительной власти непреодолимый барьер, а сами полномочия взять в формализованные рамки юридических процедур.

Эта граница призвана оградить частную жизнь населения от чрезмерной административной опеки при условии, конечно, что люди сами могут позаботиться о собственной безопасности и благополучии. В ситуациях, когда необходимо вмешательство государственных структур, режим представляет такую возможность, но только строго определенными в законе способами.

Особенно это хорошо видно на примере специальных (чрезвычайных) режимов, когда ограничиваются права и свободы человека и гражданина. Проблема обеспечения общественной безопасности и правового (законного) огра-

¹ Вестник СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

ничения прав и свобод человека в современных условиях приобретает особую остроту и требует самого пристального внимания.

Важно учитывать, что ограничение прав и свобод человека — одна из актуальнейших проблем любого государства. Процесс жизнедеятельности общества неизбежно сталкивается с ситуациями, требующими от государства принятия мер в ущерб гарантированным основным законом и международными нормами правам и свободам человека и гражданина. Поэтому следует учесть, что ограничение прав и свобод — это один из способов регулирования степени свободы в обществе, однако в своей реализации не допускающий вольного истолкования и злоупотребления. Отсюда следует основное требование к применению государством ограничений прав человека — четкая регламентация оснований, порядка и пределов их применения.

Однако применительно к ограничениям прав человека, действующим в условиях чрезвычайного или военного положения, следует иметь в виду, что они всегда носят кратковременный характер и их необходимость напрямую связана с реальными обстоятельствами, вынуждающими государство применять названные меры.

Отсюда следуют два принципиальных требования: ограничения прав и свобод граждан допустимы только в том случае и в той мере, в каких они: 1) предусмотрены законом конкретного государства; 2) соответствуют нормам международного права. Эти требования должны стать фундаментальной основой при разработке соответствующего антитеррористического законодательства.

Решая вопрос о пределах ограничения прав человека, отметим, что главным критерием такого ограничения являются положения Конституции РФ; права человека могут быть ограничены только в той степени, в какой это дозволяется положениями Конституции.

В четвертой главе «Видовое многообразие режимов государственной службы в реализации правоохранительной функции государства» раскрываются основания видового многообразия режимов государственной службы, правовые основы специализации правоохранительной государственной службы, а также элементы правоохранительной функции в содержании иных видов административно-правовых режимов.

В первом параграфе четвертой главы «Основания видовой многообразия режимов государственной службы» рассматриваются виды режимов государственной службы. Так статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает, что помимо таких видов службы как государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба возможно создание других видов федеральной государственной службы, путем внесения изменений и дополнений в данный закон. Ст. 1 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Более того, федеральные законы относят к государственной службе лишь службу в государственных органах, но никак не в государственных учреждениях и организациях. Это свидетельствует не в пользу признания военной службы одним из видов федеральной государственной службы в том смысле, какой ей придается базовым режимом, установленным федеральным законам «О системе государственной службы Российской Федерации». Для решения этого вопроса необходимо специальное правовое регулирование, предусмотренное ст. 19 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Для примера отметим несколько моментов. Так, военная служба определяется в качестве государственной через указание ведомственной принадлежности тех органов или, что также допускается, организаций и учреждений, в которых осуществляется военная служба. Должность и ее наличие в Реестре должностей федеральных государственных служащих при этом квалифицирующим признаком не является. Но в таком случае оказывается под вопросом какая-либо параллель между государственной службой Российской Федерации и военной службой. Они выстраиваются на принципиально разных основаниях. Никто не подвергает сомнению государственный характер военной службы, однако на вопрос, является ли она федеральной государственной в смысле соответствующего федерального закона, вряд ли можно дать утвердительный ответ. Не случайно проходящая реформа денежного содержания военнослужащих и работников правоохранительных органов постоянно оперирует задачами приравнивания окладов по должностям и квалификационным разрядам федераль-

ных государственных служащих окладам по воинским должностям и воинским или специальным званиям. Ни Президент, ни Правительство, ни Федеральное Собрание Российской Федерации государственную службу как таковую, с одной стороны, и военную службу и службу в других военизированных структурах государства, в том числе правоохранительных, — с другой, не отождествляют. Особый вопрос — о военной службе по призыву, признать которую профессиональной деятельностью нельзя, поскольку призыв носит принудительный характер, что противоречит сущности государственной службы, установленной Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

Аналогичная ситуация возможна в любых других органах, организациях и учреждениях, где проходят службу военнослужащие. Мало того, в России сложилась целая система видов службы, которые законодательно определяются как федеральная государственная, но которые, как и военная служба, слабо с ней сопрягаются и при внимательном изучении оказываются системами службы, построенными по разным принципам.

Большая часть указанных видов службы схожа с военной и с теми или иными отступлениями копирует ее организацию. Например, служба в органах внутренних дел. В преамбуле соответствующего Положения о службе¹ указано, что настоящее Положение регулирует порядок и условия прохождения государственной службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации. Следовательно, государственными служащими в этом случае и в данном виде государственной службы являются сотрудники органов внутренних дел. Определяются же они как граждане Российской Федерации, состоящие в должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел или в кадрах Министерства внутренних дел Российской Федерации, которым в установленном настоящим Положением порядке присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Итак, о занятии сотрудниками-государственными служащими государственных должностей госу-

¹ Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (с изм. и доп. от 24 дек. 1993 г.; 27 дек. 2000 г.; 30 дек. 2001 г.; 30 июня 2002 г.): Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 2. — Ст. 70.

дарственной службы, внесенных в Реестр, речи нет. Перечень лиц начальствующего состава, помимо высших, утверждается министром. Необходимо подчеркнуть, что сотрудники органов внутренних дел проходят службу не только в органах государственной власти, но и в учреждениях и организациях. Более того, в интересах службы они могут быть откомандированы на время в другие учреждения и организации, не имеющие к МВД прямого отношения.

Наиболее близка к службе в органах внутренних дел служба в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания¹. Изначально она была построена как часть службы в органах внутренних дел, и при переходе уголовно-исполнительной системы в Министерство юстиции мало что изменилось. Следует только отметить тенденцию к отказу от милитаризованных форм службы и переход к обычной государственной службе, которая протекает во всех основных подразделениях Минюста России. Она четко выражена в позиции Президента Российской Федерации, отклонившего новый Федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе».

Более корректно решен вопрос о государственной службе в органах прокуратуры Российской Федерации. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»² (ст. 40) установлено, что служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. При этом прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований настоящего Федерального закона. Необходимо подчеркнуть, что Реестр государственных должностей федеральной государственной службы охватывает далеко не всех прокурорских работников, имеющих классные чины работников прокуратуры (например, это не касается образовательных и научно-исследовательских учреждений прокуратуры). Поэтому некоторые из них, занимающие должности, включенные в Реестр, являются государственными служащими в смысле Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» со всеми вытекающими отсюда последствиями. Есть и

¹ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 33. — Ст. 1316.

² СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

другая часть, занимающая должности в учреждениях прокуратуры, в частности, в учебных и научно-исследовательских. На них Положение о прохождении службы в органах прокуратуры распространяется, однако полноценными государственными служащими (в смысле Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»), как и сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и другие, они не являются.

По-своему решен вопрос о службе в таможенных органах. Статья 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹ прямо определяет, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации.

Однако необходимо отметить, что режим государственной службы в таможенных органах России пока не вполне сформирован и имеет ряд черт, которые роднят его с прежним подходом к службе (работе) в таможенных органах с точки зрения отношений, регулируемых трудовым законодательством. Это, кстати, просматривается в первых же статьях Федерального закона.

Подводя промежуточный итог, подчеркнем, что в настоящее время в Российской Федерации сложилась целая совокупность так называемых милитаризованных видов службы, от военной до различных видов службы, обладателей специальных званий в правоохранительных органах. Основу их родства и внутреннего единства составляет режим военной службы. Именно от него берут начало все другие виды службы в силовых структурах. Там, где вопрос был решен прямым распространением режима военной службы на другие структуры, проблема оказалась локализованной. Сложнее обстоит дело с другими видами службы в иных силовых структурах. С одной стороны, в их числе оказались важные для государства структуры, которые к тому же десятилетиями складывались в достаточно автономном режиме и формировали собственные режимы службы. С другой — возникла ситуация, когда, во-первых, их сложно легализовать как разновидности государственной службы из-за специфики должностей, по которым присваиваются специальные звания. Эти должности порой не укла-

¹ СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3586.

дываются в число должностей государственных органов. Во-вторых, не только наметилась, но и обозначилась линия противостояния военной службы и службы в других милитаризованных структурах.

Второй параграф четвертой главы «Правовые основы специализации правоохранительной государственной службы» посвящен основным отличительным признакам правоохранительной службы.

Существует тенденция вкладывать в понимание правоохранительной службы разное содержание. Так иногда ее представляют как правоохранительную деятельность, ограничиваясь уголовно-правовыми мерами борьбы с преступностью. Иногда к этому добавляется и деятельность по поддержанию порядка: патрулирование на улицах и в общественных местах, контроль за проведением массовых мероприятий (уличных шествий, митингов, пикетирования). С другой стороны, просматривается тенденция включения в содержание правоохранительной деятельности многих функций обеспечения национальной безопасности страны с присущими ей мерами по предотвращению политических, экономических, военных угроз.

В Конституции Российской Федерации понятия «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность» не раскрываются. В ст. 72 отмечается, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся (п. «л») кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата. Из данной редакции можно сделать выводы, что судебные органы, нотариат и адвокатура не относятся к правоохранительным органам либо относятся, но имеют свои специфические особенности.

К правоохранительным органам без каких-либо пояснений отнесены законодателем налоговая полиция и таможенные органы. Рассматривая и анализируя роль участников правоохранительной деятельности в целом, нетрудно убедиться, что для многих из них она не является единственной. Исключением, скорее всего, являются суд, прокуратура, нотариат, арбитраж, другие чисто юридические учреждения. Не являются исключением в этом плане и органы исполнительной власти, осуществляющие главным образом или в основном правоохранительную деятельность. Например, для органов внутренних дел (ОВД) правоохранительная деятельность лишь часть их многофункциональной деятельности, связанной в т.ч. с решением многочисленных хозяйственно-

тыловых, кадровых вопросов, регулированием движения, выполнением вахтерских, сторожевых функций, наведением элементарного порядка, в т.ч. санитарного, скажем, в общественных местах, на улицах без применения норм права. Целый ряд из перечисленных направлений деятельности ОВД характерен и для остальных органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную работу (в частности, финансовое, хозяйственное обеспечение, кадровая, штабная работа).

По нашему мнению следует определить следующие основные направления правоохранительной деятельности, органы и организации, ее осуществляющие: конституционный контроль и правосудие, прокурорский надзор, выявление и расследование преступлений, правовое обеспечение и правовая помощь, негосударственная правоохранительная деятельность.

Особенностью государственной правоохранительной службы является то обстоятельство, что она организована исключительно в федеральных органах государственной исполнительной власти, а также и в различных службах, учреждениях, подведомственных этим органам. Можно выделить еще один важнейший признак государственной правоохранительной службы — наличие у субъектов данного вида деятельности статутного элемента — присвоенного специального звания. Кроме того, если воинские звания не связаны с конкретным ведомством, то к званиям сотрудников правоохранительных органов, как правило, добавляется название правоохранительного ведомства (милиции, внутренней службы, таможенной службы и т.п.).

Правоохранительная служба, как относительно новый вид государственной службы, пока не имеет единого правового источника, регулирующего вопросы ее организации и прохождения, хотя его принятие предусмотрено ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Формально объединяя несколько самостоятельных видов служебной деятельности, правоохранительная служба урегулирована множеством разнообразных по юридической силе и содержанию нормативных правовых актов. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно принять Федеральный закон «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации», в котором определить правовые основы и принципы правоохранительной службы, взаимосвязь правоохранительной службы с иными видами государственной службы Российской Федерации и

муниципальной службой, дать классификацию должностей правоохранительной службы, определить соотношение специальных званий и классов чинов правоохранительной службы, правовое положение (статус) государственного служащего, возникновение и изменение правоотношений на правоохранительной службе, прохождение правоохранительной службы, присвоение специальных званий и классов чинов, определить механизм дисциплинарной ответственности, раскрыть государственные гарантии, предоставляемые служащему и членам его семьи, проработать механизм урегулирования конфликтов и разрешения служебных споров на правоохранительной службе, определить порядок финансирования правоохранительной службы.

С учетом сказанного выше можно дать понятие правоохранительной деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти. Это государственная деятельность, осуществляемая специально уполномоченными государственными правоохранительными органами для охраны права, установленного законами правопорядка с использованием соответствующих юридических мер воздействия к нарушителям в строгом соответствии с законом и соблюдением определенных законом правил (процедур).

Рассматривая основные направления правоохранительной деятельности, уясним отношение данной деятельности к политике. Правоохранительная деятельность должна строиться в соответствии с законами, в первую очередь, с Конституцией Российской Федерации, руководствоваться правовой политикой государства, которое провозглашено Конституцией РФ. На основе сказанного полагаем, что названная деятельность должна быть вне политики различных партий и политических групп, ее задача — служить государству.

В третьем параграфе четвертой главы «Элементы правоохранительной функции в содержании иных видов административно-правовых режимов» раскрывается связь административно-правовых режимов с урегулированием и обеспечением общественной безопасности. Государственная безопасность охватывает все ключевые функциональные сферы деятельности государства, включая политическую, военную, законодательную, исполнительную и судебную. На государственном уровне происходит процесс дифференциации, определяющий приоритеты, цели и виды государственной безопасности на всех ее уровнях (отраслевом, функциональном, территориальном). Государственные

цели и интересы пронизывают всю систему безопасности как внутри страны, так и вовне, придавая ей единство и общую целенаправленность.

В последнее время расширяются полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг). Доля товаров и услуг потребительского назначения в ВВП развитых стран достигает 60-70 процентов. Однако экономический и социальный прогресс порождает новые противоречия и проблемы. По целому ряду направлений развития науки и технологии усложняются жизненные условия для человека. Соответственно возрастает ответственность государства за своевременное выявление и нейтрализацию негативных сторон развития общества, за реализацию системы мер по противодействию этим процессам.

Назрел вопрос о подготовке и принятии соответствующих международных конвенций о защите здоровья человека, о безопасности потребительских товаров, о совершенствовании государственного контроля в этой сфере.

Из всего обширного перечня конституционных прав и свобод граждан наибольшую ценность для них представляет, в частности, право на охрану здоровья. Конституция посвящает этому праву самостоятельную статью (ст. 41), подчеркивая, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Об охране или укреплении здоровья говорится в ст. 7 (ч. 2), 37 (ч. 3), 38, 39, 42, 72 (п. «е», «ж», «м») Конституции.

В сфере систематического обеспечения права экономической безопасности приобретают перспективное значение методы управления рисками в сферах возможных угроз в разрезе различных видов поражающих факторов и средств внеправового манипулирования и влияния. Для обеспечения экономической устойчивости государственных и корпоративных систем приобретают значение различные формы правового регулирования страхования рисков.

Продовольственная безопасность тесно связана с экономической безопасностью в целом, поскольку именно от состояния экономики страны зависит развитие агропромышленного комплекса и рост благосостояния народа. Поэтому любые меры, в том числе законодательные, направленные на обеспечение экономической безопасности, будут способствовать решению проблем продовольственной безопасности. В частности, решению вопроса об экономической доступности продуктов питания будет способствовать снижение цен на продо-

вольствие в результате снижения затрат на их перевозку, уменьшение цепи перекупщиков, торговых и других накруток, введение дотаций на некоторые продукты, увеличение социальных выплат (в ряду таких мер — замена отдельным категориям граждан льгот денежными компенсациями), введение сети социальных магазинов.

Необходимо проведение качественной переработки законодательства в области миграционных отношений с целью создания более действенных механизмов контроля над иммиграционными процессами, прежде всего — пресечение незаконной иммиграции, а также незаконного вывоза российских граждан за пределы территории государства; интеграция мигрантов в социальные и экономические условия жизни страны, оптимизация внутренних миграционных потоков, вхождение России в международный рынок труда и регулирование экономической миграции. Помимо законодательных, необходимы также меры экономического и организационного характера: полная демаркация государственных границ, поддержание и оборудование границ, разрешение территориальных споров с пограничными государствами, налаживание системы кадровой подготовки специалистов миграционных служб и др.

Таким образом, являясь составной частью органов исполнительной власти в административно-политической сфере, правоохранительная система государства выступает важнейшим гарантом обеспечения личной безопасности.

В заключении содержатся полученные в результате проведенного диссертационного исследования теоретические выводы, формулируются предложения и разработанные практические рекомендации, которые носят авторский характер, по совершенствованию на их основе действующего законодательства РФ в данной сфере. Завершает диссертационное исследование список литературы, нормативно-правовых актов и документов, использованных диссертантом.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

Монографии:

1. *Измайлов Д.С.* О концептуальных соображениях и организационно-технических решениях проблем автоматизации информационно-поисковой работы криминальной милиции г. Москвы. — М.: ГИЦ МВД РФ, 1997. — 9 п.л.

2. *Измайлов Д.С.* О сущности и назначении информационно-поисковой работы криминальной милиции. — М.: ГИЦ МВД РФ, 1997. — 12 п.л.

3. *Измайлов Д.С.* Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: Монография. — Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003. — 14 п.л.

4. *Измайлов Д.С.* Режимы государственной службы в Российской Федерации: Монография. — М.: Манускрипт, 2002. — 14 п.л.

Учебники, пособия и иные учебные и научные издания:

5. *Измайлов Д.С.* Информационно-поисковая работа криминальной милиции: Лекция. — М.: Юридический институт МВД РФ, 1998. — 2,5/2,3 п.л. (в соавторстве).

6. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 1: Общая часть (законодательство о правоохранительной деятельности). — 1,1 п.л.

7. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 1: Особенная часть (уголовное законодательство). — 2,6 п.л.

8. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 1: Особенная часть (уголовно-процессуальное законодательство). — 3,7 п.л.

9. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 1: Особенная часть (уголовно-исполнительное законодательство). — 1,0 п.л.

10. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и доку-

ментов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 2: Общая часть (административное законодательство). — 1 п.л.

11. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 2: Общая часть (семейное законодательство). — 1,0/0,5 п.л. (в соавторстве).

12. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. Б.П. Кондрашова. — М.: Издательский дом «Мир безопасности», 1999. — Т. 2: Общая часть (трудовое законодательство). — 0,5/0,3 п.л. (в соавторстве).

13. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы. Законодательство о судебных приставах по обеспечению установленного порядка деятельности судов: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. А.Т. Мельникова. — М.: ПРИОР, 2000. — Т. 3: Конституционное законодательство. — 1,5/0,6 п.л. (в соавторстве).

14. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы. Законодательство о судебных приставах по обеспечению установленного порядка деятельности судов: Сборник нормативных актов и документов / Под общ. ред. А.Т. Мельникова. — М.: ПРИОР, 2000. — Т. 3: Ведомственные акты о деятельности судебных приставов. — 4,7/2,3 п.л. (в соавторстве).

15. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 1: Законодательство о правоохранительной деятельности. — 1,8 п.л.

16. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнительное производство в законодательстве Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 2: Административное законодательство. — 1,9 п.л.

17. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы. Законодательство Российской Федерации о судебных приставах по обеспечению установленного порядка деятельности судов: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., пере-

раб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 3: Уголовно-исполнительное законодательство. — 1,5/0,7 п.л. (в соавторстве).

18. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы. Законодательство Российской Федерации о судебных приставах по обеспечению установленного порядка деятельности судов: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 3: Административное законодательство. — 0,4 п.л.

19. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы и исполнение международных обязательств: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 4: Международные конвенции. — 1/0,3 п.л. (в соавторстве).

20. *Измайлов Д.С.* Судебные приставы. Дознание и административная практика: Сборник нормативных актов и документов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Школа охраны «Баярд», 2002. — Т. 5: Уголовное, уголовно-процессуальное, административное законодательство. — 0,9 п.л.

Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

21. *Измайлов Д.С.* К вопросу о правовом обеспечении позитивной ответственности государственных служащих // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2001. — № 4. — 0,4 п.л.

22. *Измайлов Д.С.* Комплексные административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — Саратов, 2003. — № 5. — 0,7 п.л.

23. *Измайлов Д.С.* Понятие и содержание режима государственной службы // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2005. — № 1. — 1,5 п.л.

24. *Измайлов Д.С.* Правовые основы специализации правоохранительной государственной службы в Российской Федерации. — Современное право. — 2006. — № 6. — 0,5 п.л.

25. *Измайлов Д.С.* Публичная служба в Российской Федерации: постановка проблемы // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2001. — № 5. — 0,5 п.л.

26. *Измайлов Д.С.* Сущность и понятие государственной службы // Сове-

менное право. — 2006. — № 8. — 0,9 п.л.

Иные научные и учебно-методические работы:

27. *Идрисов Р.Ф., Измайлов Д.С.* Особенности режимов службы в сфере обеспечения безопасности // *Право и жизнь*. — 2001. — № 43. — 0,5 п.л.

28. *Измайлов Д.С.* Государственная служба как инструмент обеспечения национальной безопасности // *Право и жизнь*. — 2001. — № 40. — 0,4 п.л.

29. *Измайлов Д.С.* К вопросу о видовых различиях государственной службы // *Право и жизнь*. — 2002. — № 47(4). — 0,5 п.л.

30. *Измайлов Д.С.* К вопросу о режимах публичной службы в Российской Федерации // *Право и жизнь*. — 2001. — № 38. — 0,5 п.л.

31. *Измайлов Д.С.* К вопросу о роли государственной службы в укреплении законности // *Право и жизнь*. — 2002. — № 48(5). — 0,4 п.л.

32. *Измайлов Д.С.* К вопросу о сущности режима публичной службы // *Право и жизнь*. — 2001. — № 42. — 0,3 п.л.

33. *Измайлов Д.С.* К вопросу о характере административно-правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // *Право и жизнь*. — 2002. — № 46(3). — 0,4 п.л.

34. *Измайлов Д.С.* К вопросу об организационно-правовом обеспечении позитивной ответственности государственных служащих // *Право и жизнь*. — 2002. — № 45(2). — 0,4 п.л.

35. *Измайлов Д.С.* О видах и соотношении режимов публичной службы // *Право и жизнь*. — 2001. — № 39. — 0,5 п.л.

36. *Измайлов Д.С.* О статусном регулировании публичной службы // *Право и жизнь*. — 2001. — № 40. — 0,3 п.л.

37. *Измайлов Д.С.* Особенности государственных режимов службы в сфере обеспечения безопасности // *Право и жизнь*. — 2001. — № 43. — 0,5 п.л.