

**САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО
- НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

Магомедов Фирдоуси Билямудинович

**Принципы организации и функционирования
правоохранительной службы Российской Федерации:
административно-правовое исследование**

*Специальность: 12.00.14: административное право;
административный процесс*

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
профессор,

Чаннов Сергей Евгеньевич

Саратов 2013

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Принципы государственной службы: сущность, значение и система	15
1.1. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации	15
1.2. Понятие, сущность и значение правовых принципов в правовой системе Российской Федерации	39
1.3. Принципы государственной службы: основы построения системы	58
Глава 2. Роль и значение правовых принципов в административно-правовом регулировании правоохранительной службы	80
2.1. Политико-правовые принципы как основа построения системы правоохранительной службы Российской Федерации	80
2.2. Общие операциональные принципы в системе правоохранительной службы	117
2.3. Специальные операциональные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации	130
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	157
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	162

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Реформа государственной службы Российской Федерации, обозначенная в 2001 году в Концепции реформирования государственной службы и стартовавшая в 2003 году принятием базового для всей государственной службы Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и по прежнему, спустя почти десять лет после начала, далека от завершения. Уже неоднократно продлевалось действие федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации»¹, однако существуют серьезные опасения, что и в 2013 году она не будет завершена. Между тем, как следует из самого текста президентского указа, целью программы является создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики. Таким образом, от успешности реформирования государственной службы зависит и эффективность российского государства в целом, способность его реагирования на вызовы XXI века.

При этом реформа государственной службы развивается достаточно неоднородно. Если в середине первого десятилетия XXI века основные усилия законодателя были направлены на реформирование государственной гражданской службы, то в последние годы им были приняты два важнейших акта, затрагивающих сферу правоохранительной службы: федеральные законы «О полиции» и «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

Не отрицая очевидную необходимость реформирования полиции и, связанного с этой реформы регулирования службы в органах внутренних дел Российской Федерации, вместе с тем, отметим, что, принимая данные документы, законодатель в определенном смысле «поставил телегу впереди лошади». Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» еще в 2003 году обеспечил достаточно четкое правовое регулирование государственной службы страны, явился базовым, закрепившим правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации в целом. При этом, правовое регулирование организации и прохождения отдельных видов государственной службы – гражданской, правоохранительной и военной – должно осуществляться отдельными законодательными актами о каждом таком виде. Таким образом обеспечивалось бы сочетание единства и дифференциации правового регулирования государственной службы Российской Федерации.

Однако, приняв в 2004 году Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», федеральный законодатель так и не принял законы о государственной военной и государственной правоохранительной службе. Вместо этого он стал принимать законодательные акты о службе в отдельных государственных органах и, в частности, о службе в органах внутренних дел, относящейся к правоохранительной службе. Между тем, вполне очевидно, что прохождение службы в органах внутренних дел, прокуратуре, Следственном комитете, органах наркоконтроля и других правоохранительных органах должно базироваться на общих принципах и подходах, зафиксированных в едином законодательном акте о правоохранительной службе.

Безусловно, разработка такого документа требует не просто серьезного анализа, но и глубокого теоретического осмысления. Правоохранительная служба, в связи с возложенными на нее задачами охраны общественного по-

рядка и общественной безопасности, отличается особой спецификой по сравнению со службой гражданской. Именно данная специфика должна найти отражение в правовом регулировании государственной правоохранительной службы и выражаться в системе принципов ее организации и функционирования.

Все вышеизложенное обуславливает актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения теории административного права в сфере организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере.

Научная задача диссертационного исследования – определить сущность и установить содержание принципов организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации, предложить конкретные решения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является разработка теоретической концепции принципов организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации и разработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию законодательства. Данная цель определяет конкретные задачи, которые составляют основное содержание научного исследования:

- изучение сущности правоохранительной службы Российской Федерации, выявление ее специфических черт;
- уяснение понятия, сущности и значения правовых принципов в правовой системе Российской Федерации;

- анализ системы принципов государственной службы Российской Федерации;
- изучение значения политико-правовых принципов как базы построения законодательства о государственной правоохранительной службе;
- рассмотрение общих операциональных принципов в системе правоохранительной службы Российской Федерации;
- рассмотрение особенностей специальных операциональных принципов организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации.

Состояние научной разработанности темы характеризуется наличием научных исследований разнопланового характера, имеющих важное теоретическое и методологическое значение.

Принципы организации и функционирования государственной правоохранительной службы, также, как и принципы государственной службы вообще, сравнительно мало исследованы в отечественной правовой науке. Среди специалистов, которые уделяли определенное внимание этим вопросам, можно назвать: Бахраха Д.Н., Дементьева А.Н., Качушкина С.В., Кожевникова О.А., Куракина А.В., Преснякова М.В., Пчелинцева С.С.

Изучение данных принципов потребовало обращения к сущности и специфическим особенностям государственной службы, что вызвало необходимость изучения трудов специалистов в области административного права и некоторых смежных наук, посвященных вопросам государственной службы. Среди них, в частности, можно выделить следующих ученых: Бакаева О.Ю., Белова Н.В., Габричидзе Б.Н., Гайдов В.Б., Гимаев И.Р., Демин А.А., Добробаба М.Б., Евтихеев И.И., Калинина Н.С., Канищев Д.С., Кенинк К.И., Конин Н.М., Крылова Е.Г., Липатов Э.Г., Манохин В.М., Матвеев С.П., Ноздрачев А.Ф., Оболонский А.В., Осинцев Д.В., Патрашко Е.Л., Погребезжский Е.А., Россинский Б.В., Сергун П.П., Стариков Ю.Н., Филатова А.В., Харченко О.В., Чаннов С.Е., Чернявский А.Г., Чиканова Л.А.,

Шиенкова А.С., Щукин В.В., а также многих других.

Поскольку настоящее диссертационное исследование посвящено изучению принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы, при ее подготовке возникла необходимость обращения к работам специалистов в области теории права и некоторых отраслевых юридических наук, затрагивающих вопросы сущности принципов права. В связи с этим можно назвать фамилии таких специалистов как: Бутакова Н.А., Винницкий И.Е., Головин А., Гордиенко Т.Г., Грибанов В.П., Деревесников А.В., Добровольская Т.Н., Ершов В.В., Заметина Т.В., Захаров А.Л., Кузьменко А.В., Лукашова Е.А., Мальцев В.В., Рабцевич О.И., Реуф В.М., Сенякин И.Н., Скурко Е.В., Толстик В.А., Чернобель Г.Т., Чураков А.Н., Шепенко Р.А. и др.

Методологическая основа диссертационного исследования включает в себя различные методы научного познания.

Диалектический метод позволил проанализировать различные виды государственной службы с точки зрения сходства и различий между ними, единства и дифференциации их правового регулирования.

Методы *формальной логики* — классификация, сравнение, синтез, анализ, описание и т.п. — дали возможность охарактеризовать специфические особенности государственной правоохранительной службы с позиций их собственно нормативного содержания. Помимо того, использование указанных методов научного познания позволило автору проанализировать действующее законодательство в этой сфере, выявить пробелы и коллизии нормативного регулирования, а также сформулировать предложения по их устранению.

Системно-структурный метод способствовал изучению системы принципов организации и функционирования государственной службы, выявлению ее основных элементов.

Использование указанных методов позволило выявить объективно существующие тенденции, сделать выводы и обобщения. При написании рабо-

ты был использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации с позиций различных юридических норм (административного, служебного, конституционного, трудового права, теории права).

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена последними достижениями науки отечественного административного права. Кроме того, в работе активно использовались научные исследования в сфере общей теории права, конституционного права, трудового права, служебного права.

Нормативную базу исследования составили нормы международных договоров, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», иные федеральные законы и подзаконные нормативные акты.

Эмпирическую базу исследования составили материалы правоприменительной практики, в том числе решения судов различных уровней.

Достоверность полученных выводов обеспечивается использованием научно обоснованным методологическим подходом, утвердившихся в современной юридической науке; комплексной подходом к исследованию, что позволяет достичь всестороннего и объективного анализа заявленной проблематики; применением научно обоснованных гносеологических методов, соответствующих цели и задачам исследования, всесторонним анализом нормативно-правового материала и правоприменительной практики (в том числе - последних лет), а также проведенной апробацией результатов научной работы.

Научная новизна обусловлена использованием новых идей и теорий в сфере правового закрепления принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации, а также выводами и предложениями, сформулированными в ходе исследования и имеющими направленность на совершенствование российского законода-

тельства в указанной сфере. Проведенный анализ основных принципов построения и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации позволил автору разработать предложения по совершенствованию законодательства и стабилизации правоприменительной практики.

1. Предложено к закреплению в действующем законодательстве следующее определение государственной службы: государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации *либо – в случаях, предусмотренных федеральными законами – иностранных граждан*, осуществляемая на должностях государственной службы, *закрывающаяся в реализации от имени и по поручению государства властных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и государственных органов, либо в обеспечении реализации таких полномочий, а также полномочий государственных должностных лиц и финансируемая из федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации*. Как представляется, такое определение государственной службы является более полным и отражающим ее специфику, чем содержащееся в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации».

2. В диссертации выделены специфические признаки государственной правоохранительной службы, которые должны определять особенности в ее правовом регулировании:

- осуществление правоохранительной деятельности;
- военизированность;
- повышенный риск ее прохождения;
- возможность использования служащими правоохранительной службы мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- особый режим конфиденциальности.

На этой основе предложено следующее определение государственной правоохранительной службы Российской Федерации: это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, осуществляемая на должностях государственной правоохранительной службы, заключающаяся в реализации от имени и по поручению государства властных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и государственных органов, либо в обеспечении реализации таких полномочий, а также полномочий государственных должностных лиц, связанная с возможностью использования мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, характеризующаяся повышенным профессиональным риском и особой дисциплиной и системой служебного подчинения и финансируемая из федерального бюджета.

3. Доказано, что правовые принципы неодинаковы по своей роли в правовой системе. В связи с этим было предложено их разделение на принципы естественные (изначально присущие праву) и позитивные (субъективно формируемые человеческим разумом на основе реально существующих социальных закономерностей).

На этой основе предложено авторское определение естественных правовых принципов, которые представляют собой структурные внутрисистемные связи, неотделимые от самого права, с другой – основополагающие начала, служащие базой для формирования законодательства.

Позитивные правовые принципы являются сформулированными в нормативных актах или правовой доктрине основополагающие начала, также служащие базой для формирования законодательства.

4. Исходя из функциональной роли в работе выделены политико-правовые и операциональные принципы государственной службы. Политико-правовые принципы, определяют место и социальное назначение института государственной службы в социальной системе в целом. Операциональные принципы государственной службы направлены на реализацию утилитарных задач государственной службы.

Среди операциональных принципов выделены специальные принципы правоохранительной службы, которые выражают ее специфические особенности в качестве самостоятельного вида государственной службы.

5. Политико-правовые принципы обусловлены необходимостью корреляции с политико-правовыми основами общества и государства. Они зачастую выступают в качестве пределов или границ самостоятельности собственно административного регулирования государственно-служебных отношений. Иными словами, утилитарные задачи государственной службы могут решаться исключительно в соответствии с данными принципами. Практически все они закреплены в Конституции Российской Федерации или непосредственно вытекают из ее положений. Поэтому «набор» внешних или политико-правовых начал организации и деятельности государственной службы всегда будет единым для всех ее видов. Можно говорить лишь о различных модификациях данных принципов в зависимости от конкретного вида государственной службы.

6. В диссертации были выделены следующие группы политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы: антропные и институциональные.

Антропные (греч. *anthropos* «человек») принципы направлены на обеспечение конституционных прав граждан в сфере государственной службы. К ним можно отнести, например, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, принцип равного доступа к государственной службе.

Институциональные принципы определяют основные направления организации и деятельности государственной службы в системе социальных институтов. Такими принципами являются: единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю.

лю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих и др.

7. В качестве специальных операциональных принципов правоохранительной службы выделен принцип военизованности. Содержание данного принципа является достаточно широким, включая как право и обязанность сотрудников правоохранительной службы применять оружие и специальные средства, так и особые организационные начала, например, - специфические дисциплинарные требования, единоначалие и т.п.

Специальным операциональным принципом правоохранительной службы является принцип активного обеспечения законности, который предполагает обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, что выражается в активном обеспечении законности, путем пресечения и предотвращения преступлений и правонарушений.

К названным выше принципам близко примыкает принцип непрерывности правоохранительной службы, который заключается в том, что сотрудники правоохранительных органов обязаны предпринимать все, предусмотренные законом меры по предотвращению и пресечению правонарушений, о которых им стало известно вне зависимости от того совершаются они в пределах служебного времени или за его рамками.

Специальным операциональным принципом правоохранительной службы является принцип конспирации. Данный принцип является одним из основных начал оперативно-розыскной деятельности и предполагает необходимость и легитимность использования в процессе ОРД правил и приемов, позволяющих сохранять в тайне от преступников действия правоохранительных органов по их разоблачению.

Близко примыкает к данному принципу и принцип сочетания гласных и негласных методов и средств. Этот принцип также характерен для осуществления оперативно-розыскных мероприятий. В то же время необходимо подчеркнуть, что принципы конспирации и сочетания гласных и негласных

методов и средств характеризует не всю правоохранительную службу, а лишь службу в правоохранительных органах, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Перечисленные принципы отражают сущностные особенности правоохранительной службы и в этом смысле их можно назвать специальными операциональными принципами данного вида государственной службы.

8. В диссертации продемонстрировано, что действующее законодательство использует различные подходы к закреплению оснований и порядка применения служащими правоохранительной службы огнестрельного оружия. При этом, не во всех случаях эти различия являются объективно обоснованными.

В связи с этим предложено унифицировать правила применения правоохранительными служащими огнестрельного оружия, за исключением отдельных случаев, когда особые основания применения ими огнестрельного оружия обуславливаются особенностями осуществления ими своей профессиональной деятельности. При этом базовые, общие для всех основания и порядок применения огнестрельного оружия могут быть определены одним законодательным актом, которым вполне может быть Федеральный закон «О полиции». Другие законодательные и подзаконные акты, регулирующие прохождение правоохранительной службы в иных государственных органах, должны устанавливать, что соответствующие служащие могут применять огнестрельное оружие при наличии оснований и в порядке, установленном Федеральным законом «О полиции».

9. Доказано, что принцип непрерывности осуществления правоохранительной службы не распространен в полном виде на всю ее систему, что является неверным. Несмотря на то, что полиция, таможенные органы, прокуратуры, наркоконтроль и другие правоохранительные органы имеют многочисленные различные функции и полномочия – они все выполняют одну базовую общую функцию – обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. В связи с этим предложено в отношении тех сотрудников

указанных и иных правоохранительных органов, которые имеют статус правоохранительных служащих, закрепить в законодательстве общий подход, в соответствии с которым они должны предотвращать и пресекать не только правонарушения в рамках своих профессиональных должностных полномочий, но и любые преступные деяния, о которых им становится известно.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой самостоятельное научное исследование, при этом, содержащиеся в ней выводы и предложения имеют важное теоретическое значение для науки административного права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию административного права в части, касающейся правового регулирования правоохранительной службы. Кроме того, ряд принципов, критериев и предложений, содержащихся в данной работе, может быть обобщен на сферу правового регулирования государственной службы в целом. Содержащиеся в работе выводы и предложения автора могут быть использованы для подготовки учебников, учебных и учебно-методических пособий по дисциплинам «Административное право», «Служебное право».

Практическая значимость работы состоит в разработке авторских предложений и рекомендаций, направленных как на совершенствование правового регулирования правоохранительной службы Российской Федерации, так и на совершенствование существующей практики применения законодательства в этой сфере.

Апробация результатов исследования. Наиболее важные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского и отражены в 8 научных работах, в том числе, 3 из них – в журналах, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Диссертация работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Принципы государственной службы: сущность, значение и система

1.1. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации

Для того, чтобы составить представление о принципах непосредственно государственной правоохранительной службы Российской Федерации, следует, прежде всего, рассмотреть суть самой правоохранительной службы, выявить ее место и значение в системе государственной службы Российской Федерации. А для этого обратимся, для начала, к сущности самой государственной службы с тем, чтобы затем определить особенности службы правоохранительной.

Как известно, государственная служба в целом представляет собой сложное явление, имеет различные измерения (политическое, правовое, организационно-управленческое, экономическое, кадровое, социологическое, психологическое и др.) и в силу этого выступает предметом изучения ряда наук. Научное исследование различных аспектов функционирования государственной службы представляет сегодня как теоретический, так и практический интерес². Специалисты отмечают недостаточность существующего уровня теоретической и практической разработанности данной проблематики.

Как отметил В.М. Манохин: «Все особенности государственной службы происходят из того, что она именно государственная, то есть создается и организуется государством, им регулируется посредством законодательства, а лица, находящиеся на государственной службе, обеспечивают выполнение государственных полномочий»³.

² Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (постатейный) – М.: "ЮРКОМПАНИ", 2009 // СПС «КонсультантПлюс»

³ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М.: Юристъ, 2002. С.131.

Нас, с учетом направленности настоящего диссертационного исследования, интересует именно правовой аспект государственной службы. Основу нормативного регулирования государственной службы составляют в настоящее время:

- Конституция Российской Федерации,
- федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴, который играет роль базы государственной службы,
- федеральные законы и подзаконные акты, законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие государственную службу в различных государственных органах, либо отдельные аспекты ее прохождения.

Собственно определение государственной службы Российской Федерации дано в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». В соответствии с ним государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного ис-

⁴ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. от 06.12.2011) "О системе государственной службы Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

полнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Из приведенного законодательного определения можно выделить нижеследующие признаки государственной службы:

– во-первых, государственная служба это деятельность профессиональная. А.Н. Ткач связывает понятие профессиональной деятельности с наличием профессионального образования, профессионализма и компетентности государственных служащих⁵. Это не совсем верно – профессиональный характер деятельности государственных служащих означает не их уровень компетентности, а подчеркивает тот факт, что государственная служба является для них профессией. Как совершенно справедливо подчеркивает Е.К. Глушко, «профессиональная служебная деятельность связана с выполнением, как правило, в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий за вознаграждение, выплачиваемое за счет средств соответствующего бюджета»⁶. Таким образом, государственная служба – это деятельность, осуществляемая на постоянной основе, за денежное вознаграждение и связанная с вовлечением служащего в структуру государственного органа и подчинению его правилам внутреннего служебного распорядка. В таком аспекте она имеет все признаки наемного труда (при том, что законодатель всячески пытается избежать соотнесения государственной службы с трудовой деятельностью);

– во-вторых, государственная служба рассматривается законодателем как деятельность граждан Российской Федерации. Это является не совсем точным, поскольку в настоящее время государственную военную службу на контрактной основе могут проходить и иностранные граждане (ст. 18.1 Фе-

⁵ Ткач А.Н. Комментарий к Федеральному закону "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) М.: "Юстицинформ", 2006 // СПС «КонсультантПлюс»

⁶ Комментарий Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.Н. Козырина (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006) // СПС «КонсультантПлюс»

дерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»);

– в-третьих, законодатель рассматривает государственную службу как деятельность по обеспечению исполнения полномочий субъектов, указанных в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Однако и это утверждение может быть подвергнуто определенной критике. В то же время, как справедливо отмечается в научной литературе, хотя, действительно, большинство государственных служащих обеспечивают исполнение полномочий другим властными субъектами, определенная их часть и сами реализуют такие полномочия. «Так, следователь прокуратуры осуществляет функцию расследования преступлений, трудовой инспектор проверяет соблюдение трудового законодательства и т. п. – при этом все они наделены правом *от своего имени* принимать управленческие решения, направленные на решения общегосударственных задач»⁷. Поэтому сводить деятельность государственных служащих только к обеспечению реализации полномочий иными властными субъектами – значит сужать их деятельность.

Как видно из вышеизложенного, легальное определение государственной службы, содержащееся в действующем законодательстве, является достаточно спорным. Не добавляют ясности в определение сущности государственной службы и высказываемые в научной литературе взгляды на ее природу.

Согласно позиции профессора Н.М. Кони́на, институт государственной службы призван обеспечить реализацию задач и функций государства, поскольку государственный аппарат вне деятельности конкретных государственных служащих останется «общей схемой и мертвой конструкцией». К государственной, по его мнению, в таком случае относится служба, реализующая непосредственно функции государства: обеспечение безопасности,

⁷ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008. С. 20.

обороны, защиты целостности, неприкосновенности и суверенитета страны, охраны общественного порядка и т.п., то есть задачи, которые решаются в интересах всего государства и без решения которых его существование невозможно⁸. В.М. Манохин подчеркивает, что государственная служба представляет собой одно из направлений деятельности государства по организации и правовому регулированию системы и структуры как непосредственно государственных органов, так и других государственных организаций, а также и сама по себе деятельность государственных служащих направленная на реализацию задач и функций государства, которая осуществляется ими в процессе выполнения своих должностных обязанностей⁹. П.П. Сергун также отмечает, что государственной службой является тот вид социальной службы, который осуществляется в органах государственной власти¹⁰.

По нашему мнению, ключевым в определении сущности государственной службы является то, что это деятельность, направленная, в конечном счете, на реализацию функций государства. Реализуются эти функции через конкретные полномочия, которые закреплены либо за конкретными органами и должностными лицами, либо за Российской Федерацией и ее субъектами в целом. При этом, как уже отмечалось выше, не все государственные служащие непосредственно реализуют указанные полномочия, а некоторые лишь обеспечивают их реализацию. Принципиально также то, что, осуществляя свою деятельность, государственные служащие выступают непосредственными представителями государства, действуют от его имени и по его поручению.

Исходя из вышеизложенного, нам представляется возможным предложить следующее определение государственной службы: *государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации либо – в случаях, предусмотренных*

⁸ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Саратов, 2001. С. 136.

⁹ Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 5-14

¹⁰ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 65.

федеральными законами – иностранных граждан, осуществляемая на должностях государственной службы, заключающаяся в реализации от имени и по поручению государства властных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных органов или лиц, замещающих государственные должности, либо в обеспечении реализации таких полномочий и финансируемая из федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации. Как представляется, такое определение государственной службы является более полным и отражающим ее специфику, чем содержащееся в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации».

Государственная служба Российской Федерации подразделяется на виды и уровни, которые в целом создают ее систему. Термин «система», как известно, греческого происхождения (от др.-греч. *σύστημα*) и означает целое, составленное из отдельных из частей; множество элементов, находящихся в определенных отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, единство¹¹.

Государственная служба как система представляет собой упорядоченную совокупность элементов (подсистем), взаимосвязей между ними и с внешней социальной средой в процессе достижения целей государственного управления. Системный подход акцентирует внимание на исследовании государственной службы как единого целого, обладающего общими характеристиками системы, отмеченными выше, на соотношении, взаимосвязанности и взаимозависимости структурных элементов. Система государственной службы образуется подсистемой приоритетов, целей и принципов властно-управленческого воздействия на общественную жизнедеятельность, выражаемого обычно в правовых формах, и включает следующие виды государственной службы: в зависимости от уровня власти выделяют федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Феде-

¹¹ Система // Большой Российский энциклопедический словарь. — М.: БРЭ. — 2003. С. 1437.

рации, от ветви власти – государственную службу законодательной ветви власти, исполнительной и судебной, в зависимости от видовой дифференциации – гражданскую, военную и правоохранительную¹².

Объединение трех названных видов государственной службы в единую систему создает для государственных служащих возможность перехода с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида. Каждый из трех видов государственной службы - гражданская, военная и правоохранительная - является по своей природе государственной службой. Поэтому само разделение государственной службы на три вида не должно существенным образом менять статус государственного служащего¹³.

В рамках настоящего диссертационного исследования нас интересует в первую очередь один из элементов системы государственной службы – государственная правоохранительная служба. К сожалению, следует констатировать, что с точки зрения правового регулирования именно правоохранительная служба, по сравнению с двумя другими видами государственной службы Российской Федерации оставляет наиболее широкое поле для вопросов. Начать надо с того, что существенные вопросы вызывает само определение государственной правоохранительной службы, данное в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Согласно ст. 7 этого закона правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Как видно из приведенного выше определения, выделение правоохранительной службы среди других видов государственно-служебной деятель-

¹² Липатов Э.Г. и др. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». М., 2007. С. 12-13.

¹³ Комментарий Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.Н. Козырина (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006) // СПС «КонсультантПлюс»

ности произведено в первую очередь по ее функциям – обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью, защита прав и свобод человека и гражданина. Однако такой критерий – функциональный – является не вполне удачным, так как, например, функцию обеспечения безопасности осуществляют и военнослужащие, функция защиты прав и свобод человека и гражданина вообще характерна для всех видов государственной службы.

Как справедливо отмечает Ю.Н. Стариков, собственно вся деятельность органов исполнительной власти в широком смысле направлена на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. В таком случае любую государственно-служебную деятельность можно в широком смысле этого слова назвать правоохранительной службой. Однако, несмотря на это, например, профессиональную деятельность гражданских служащих не принято относить к правоохранительной службе¹⁴.

В результате, столкнувшись со сложностями определения служащих, относящихся к правоохранительной службе посредством функционального анализа, многие специалисты стали опираться на второй использованный в законе критерий разграничения правоохранительной службы и иных видов государственной службы Российской Федерации – организационный (правоохранительной службой является служба на должностях правоохранительной службы), несмотря на определенную тавтологичность такого подхода. Так, Е.Л. Патрашко относит к правоохранительной службе службу на должностях в Министерстве внутренних дел Российской Федерации; Федеральной миграционной службе; Федеральной службе безопасности Российской Федерации; Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний; Федеральной противопожарной службы; Федеральной таможенной службы, а также

¹⁴ Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 20.

прокуратуре Российской Федерации¹⁵. По мнению О.В. Харченко, «правоохранительная служба в будущем федеральном законе о данном виде государственной службы должна быть предусмотрена в органах внутренних дел, входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России), в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (в Федеральной службе исполнения наказаний - ФСИН, подведомственной Министерству юстиции Российской Федерации), в таможенных органах (в Федеральной таможенной службе - ФТС), в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (в Федеральной службе по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ - ФСКН), в Государственной противопожарной службе (ГПС), входящей в систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), в Федеральной службе судебных приставов (ФССП), подведомственной Министерству юстиции Российской Федерации (Минюсту России)»¹⁶.

Не касаясь того аспекта, что в настоящее время в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти указанные перечни в любом случае нуждаются в корректировке, отметим, что, по нашему мнению, большинству из них присущи два общих недостатка. Первый носит методологический характер и связан с отсутствием, как правило, каких-либо обоснования отнесения государственных органов к правоохранительным (и, соответственно, службы в них – к правоохранительной). Второй обусловлен неучетом того факта, что законодатель явно обозначил в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» свое стремление формировать правоохранительную службу на основе выделения не правоохранительных органов, а должностей правоохранительной службы.

¹⁵ Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8

¹⁶ Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. С. 22.

Иными словами – не любая служба на должностях в правоохранительных органах будет являться правоохранительной службой. Собственно, это несложно заметить и в настоящее время, например, в системе прокуратуры РФ имеются как должности государственной правоохранительной, так и государственной гражданской службы; в системе МВД РФ – должности правоохранительной, военной (во внутренних войсках МВД РФ) и гражданской службы; в таможенных органах – правоохранительной и гражданской и т.д.

В силу этого, как нам представляется, при определении сущности и объема правоохранительной службы и следует идти не от понятия правоохранительных органов (тем более, что оно, как уже нами отмечалось выше, тоже является неопределенным), а от особенностей правового статуса лиц, замещающих конкретные должности государственной службы. Для этого представляется необходимым, в первую очередь, рассмотреть – какие конкретно особенности должны характеризовать саму правоохранительную службу, иными словами: какими, собственно, признаками она отличается от государственной гражданской службы и государственной военной службы?

Здесь надо сказать, что в отечественной правовой научной литературе нередко подчеркивается специальный (особый) характер государственной правоохранительной службы (наряду с военной службой). Так, П.П. Сергун в своем диссертационном исследовании обоснованно подчеркивает, что "государственная служба может быть общего и специального характера; общий характер служебных отношений проявляется в межотраслевом аспекте, когда государственно-служебные функции реализуются через устоявшиеся общие стандарты и подходы, имеющие отношение ко всем сферам деятельности, а служебные отношения специального характера носят выраженную отраслевую направленность, которая проявляется через профессиональную деятельность государственных служащих"¹⁷. По мнению А.Ф. Ноздрачева, для всех

¹⁷ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 12.

специальных видов государственной службы, включая и правоохранительную службу, в основном характерны следующие специфические признаки:

особенности функций и задач;

наличие особых организационно-правовых принципов;

специфика условий прохождения службы, в особенности наличие риска при исполнении должностных полномочий;

наличие специфики непосредственно профессиональной деятельности;

специфические служебные обязанности (например, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, защита жизни и здоровья людей, охрана общественного порядка и правопорядка и т.п.);

особые дисциплинарные акты (уставы, положения), учитывающие специфику должностных обязанностей и условий прохождения службы;

специфические условия и порядок приема на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведение испытательного срока, аттестации, прекращения службы;

особый статус государственных служащих с четко определенным кругом прав и обязанностей, который закрепляется административно-правовыми актами;

особый порядок привлечения к некоторым видам юридической ответственности (прежде всего административной и материальной);

специальное обеспечение (денежное содержание, социальные льготы, форменная одежда, знаки различия и т.п.)¹⁸.

Схожие признаки правоохранительной службы были выделены и Д.Н. Бахрахом¹⁹.

По мнению А.М. Артемьева изучение законодательного определения государственной правоохранительной службы позволяет выделить следующие признаки данного вида служебной деятельности:

¹⁸ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 53.

¹⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Эксмо, 2006. С. 67.

1) субъектом правоохранительной службы может быть только гражданин Российской Федерации;

2) данная профессиональная деятельность относится к государственной службе, а следовательно на нее распространяются общие признаки государственной службы в целом;

3) правоохранительная государственная служба является федеральной службой, а это, в свою очередь, предполагает иерархическую организацию органов, в которых она осуществляется;

4) содержанием государственной правоохранительной службы является исполнение своих полномочий в государственных органах по осуществлению функций обеспечения безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, а также по защите прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, эти должности, во-первых, должны быть определены как должности правоохранительной службы, а, во-вторых, они могут быть учреждены не во всех государственных органах, службах и учреждениях, а только в тех, которые выполняют указанные функции;

5) содержание профессиональной деятельности в системе правоохранительной службы определяется замещаемой должностью, а также функциональной характеристикой государственного ведомства, где установлена эта должность;

6) специфика правового регулирования порядка прохождения конкретного вида государственной правоохранительной службы должна определяться характером выполняемой правоохранительной деятельности²⁰.

Е.Л. Патрашко в качестве институциональных *признаков* правоохранительной службы называет, во-первых, ее отнесенность к ведению Российской Федерации; во-вторых, особые функции, которыми наделяются органы, представляющие данный вид службы:

1) обеспечения безопасности,

²⁰ Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дисс ... докт. юрид. наук: Москва, 2008. С. 194.

- 2) обеспечения законности и правопорядка,
- 3) борьбы с преступностью,
- 4) защиты прав и свобод человека и гражданина;

в-третьих, несение службы на должностях в соответствующих государственных органах; в-четвертых, осуществление служебной деятельности на профессиональной основе²¹.

Общим недостатком приведенных выше признаков (особенностей) государственной правоохранительной службы является отсутствие какой-либо их систематизации (исключением является работа Е.Л. Патрашко). Между тем, с нашей точки зрения, не все указываемые различными авторами признаки правоохранительной службы имеют одинаковое значение.

Нам представляется, что признаки правоохранительной службы, в конечном счете, можно подразделить на три группы. В первую могут быть отнесены признаки, которые, безусловно, для государственной правоохранительной службы характерны, но не демонстрируют ее специфику по сравнению с другими видами государственной службы. Сюда могут быть отнесены, например, такие признаки, как осуществление правоохранительной службы на профессиональной основе; определение содержания деятельности правоохранительных служащих занимаемой должностью и т.п., поскольку они характеризуют не только правоохранительную, но и государственную гражданскую и государственную военную службу.

Вторую и третью группу образуют признаки государственной правоохранительной службы, которые составляют ее сущностное отличие от других видов государственной службы. Однако и они тоже различаются. Так, вторую группу составят признаки сущностные, которые характеризуют саму суть правоохранительной службы. К таковым, например, относятся специфика выполняемых управленческих функций; особые условия службы, нередко сопряженные с повышенным риском; специфические служебные обязанно-

²¹ Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: Москва, 2005. С. 30

сти и др. Отсутствие данных признаков не позволяет отнести службу на конкретных должностях к правоохранительной службе, так как исчезает сама ее специфика. Третью группу признаков можно считать, хотя и специфическими, но дополнительными (субсидиарными), устанавливаемыми законодателем *в связи с наличием* признаков сущностных. К таковым, в частности, можно отнести особый порядок привлечения к видам правовой ответственности; специальное обеспечение и др. При всей важности субсидиарных признаков они сути правоохранительной службы, по нашему мнению, не составляют. Так, например, если представить, что на законодательном уровне будет принято решение ликвидировать все меры социального обеспечения служащих правоохранительной службы (право на досрочную пенсию, на иные социальные льготы и т.п.), это, безусловно, значительно сократит количество лиц, желающих проходить правоохранительную службу, но самой сущности ее не изменит: оставшиеся без указанных льгот сотрудники все равно будут служащими правоохранительной службы.

Поскольку в данном случае мы ставим цель уяснить именно особенности самой правоохранительной службы, нас, в первую очередь, будут интересовать ее сущностные признаки.

Первым, среди них, вполне на наш взгляд, обоснованно, А.Ф. Ноздрачев называет специфика выполняемых правоохранительными служащими задач и функций. В принципе эти функции прямо указаны в законодательной дефиниции правоохранительной службы в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», однако, если функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка и по борьбе с преступностью действительно являются критерием разграничения правоохранительной службы и иных видов государственной службы, то функция защиты прав и свобод человека и гражданина является, как уже отмечалось выше, характерной в принципе для всех органов государственной власти, а, следовательно, нуждается в уточнении.

На наш взгляд, выделяя именно функциональную специфику правоохранительной службы, следует исходить из того, что, служащие правоохранительных органов осуществляют правоохранительную деятельность. Таким образом, именно «понятие правоохранительная деятельность является ключевым для определения правоохранительной службы»²².

Сам термин «правоохранительная деятельность» был введен в отечественный научный оборот в конце 50-х годов XX века и, несмотря на то, что до сих пор не имеет однозначного определения, широко используется как в законодательстве, так и в юридической науке²³. Можно выделить несколько подходов к определению сущности правоохранительной деятельности.

Наиболее широкий, используемый такими, например, авторами, как В.М. Горшенев, И.Б. Шахов, Е.Л. Патрашко²⁴, связан с рассмотрением правоохранительной деятельности как деятельности по охране прав и свобод граждан. Однако он, совершенно очевидно, имеет тот же недостаток, что и приведенное в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» определение самой правоохранительной службы – понятие охраны прав и свобод граждан является крайне широким. Учитывая, что в соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, по сути, все органы государственной и муниципальной власти занимаются такой охраной. Однако в такой трактовке термин «правоохранительная деятельность» полностью теряет свою специфику.

²² Комментарий к федеральному закону № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. с изменениями от 11 ноября 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС. 2005. С. 47.

²³ Погребешский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: дисс ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 18.

²⁴ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. С. 20-21; Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

Противоположными являются крайне узкие подходы к определению сущности правоохранительной деятельности, согласно которым правоохранительная деятельность отождествляется с полицейской или даже с оперативно-розыскной деятельностью²⁵. Однако в таком случае правоохранительная служба может осуществляться только в органах, осуществляющих такие виды деятельности, что, например, исключает из числа правоохранительных органов прокуратуру, что вряд ли является правильным.

Промежуточным можно считать подход, который представляют такие специалисты как: А.П. Гуськова, А.А. Шамардин, К.Ф. Гуценко, В.А. Галков, В.И. Диденко, В.Н. Кнайкин, согласно нему правоохранительная деятельность – это деятельность специально уполномоченных государственных органов, которые специально создаются и функционируют в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, борьбы с преступлениями, а также с иными правонарушениями²⁶.

Последний подход нам представляется наиболее точно отражающим сущность правоохранительной деятельности. Ключевым здесь, на наш взгляд, является указание на то, что правоохранительная деятельность – это не просто деятельность по осуществлению определенных функций, а именно деятельность органов *специально* предназначенных для обеспечения законности. Действительно, как отмечалось нами выше, все государственные органы в той или иной мере обеспечивают и защищают права и свободы граждан, но среди них особо можно выделить те, для которых функция защиты является основной, той, ради которой они и созданы в принципе. Как справедливо указывает О.В. Харченко: «следует различать между собой органы, осуществляющие правоохранительную функцию государства, и собственно

²⁵ См., напр.: Крылова Е.Г. Развитие системы государственной службы Российской Федерации. - М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 36; Черников В.В. Судебные, правоохранительные и контролирующие органы России. Учеб. М.: Проспект, 2002.

²⁶ Галков В.А., Диденко В.И., Кнайкин В.Н. Судебные приставы России: история и современность. - Белгород: Белгород.юрид.ин-т МВД РФ, 2001; Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судоустройство): Учебник. М.: Юрист, 2005; Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: Учебник. 8-е изд. М.: Зерцало: Изд-во Моск. ун-та, 2004. С. 5.

правоохранительные органы. Правоохранительную функцию в той или иной мере осуществляют все органы государства. Однако для некоторых из них правоохранительная функция является основной. Эти органы государства осуществляют правоохранительную деятельность»²⁷. По мнению Д.С. Канищева, специфика правоохранительной функции состоит в том, что объектом властных воздействий соответствующих компетентных органов и организаций является право как таковое, его охрана и обеспечение неуклонной реализации. Это сразу же отграничивает правоохранительные органы от других, которые в условиях правового государства также вовлечены в реализацию правоохранительной функции, однако приоритетными для них остаются все же собственные задачи и функции²⁸.

В таком случае правоохранительной будет являться служба, не просто связанная с выполнением функций по предотвращению и пресечению правонарушений и обеспечению законности, а служба на должностях, специально предназначенных для осуществления подобной деятельности. Соответственно, особой *профессиональной обязанностью* служащих правоохранительной службы выступает обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, защита жизни и здоровья людей, обеспечение основных прав граждан, а также публичных интересов, охрана общественного порядка и правопорядка²⁹.

При этом принципиально важным нам видится тот факт, что правоохранительная деятельность – это, прежде всего, активная деятельность по обеспечению законности. Под «активностью» мы в данном случае подразумеваем то обстоятельство, что правоохранительный служащий не просто обязан принимать какие-либо меры по восстановлению нарушенной законности, например, в случаях обращения граждан, но обязан сам в процессе своей

²⁷ Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. С. 23.

²⁸ Канищев Д.С. Административно-правовые вопросы формирования правоохранительной службы как вида государственной службы Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 60.

²⁹ Матвеев С.П., Вакулин Ю.В. Служебно-трудовые отношения как объект правовой защиты (уголовно-правовые аспекты) // Общество и право. 2008. № 3. С. 36.

повседневной профессиональной деятельности факты нарушения законности выявлять, пресекать и предотвращать.

Функция активного обеспечения законности является, с нашей точки зрения, основополагающей в определении сущности правоохранительной службы. В то же время, для полного определения круга должностей правоохранительной службы, она является недостаточной. При анализе функций и полномочий различных органов государственной власти несложно заметить, что именно активную деятельность по выявлению и пресечению правонарушений должно осуществлять достаточно большое количество этих органов и, соответственно, их должностных лиц. В то же время далеко не все они могут быть отнесены к правоохранительным органам. Так, например, на Федеральную налоговую службу возложены функции по контролю и надзору в сфере налогов и сборов, некоторых иных обязательных платежей и привлечению к юридической ответственности за совершение правонарушений в этой сфере³⁰. Соответственно, должностные лица ФНС (в частности, государственные налоговые инспекторы), осуществляющие указанные функции, осуществляют активную деятельность по выявлению и пресечению правонарушений. Однако, как сама ФНС практически никогда не рассматривалась в научной литературе в качестве правоохранительного органа, так и государственные служащие ФНС имеют в настоящее время статус не правоохранительных, а гражданских служащих³¹.

В связи с этим представляется необходимым выделить и другие признаки (особенности), характеризующие государственную правоохранительную службу и позволяющие ее отграничить от других видов службы. Так, принципиальной особенностью правоохранительной службы нам видится

³⁰ Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 28.12.2011) "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40. Ст. 3961.

³¹ См.: Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 02.04.2012) "О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 118.

также непрерывность осуществления указанной выше функции активного обеспечения законности.

В данном случае мы хотим подчеркнуть то обстоятельство, что, служащие правоохранительной службы, в отличие, например, от гражданских служащих, обязаны предотвращать и пресекать правонарушения не только в моменты нахождения на службе (исполнения должностных обязанностей), но и в любой ситуации, когда они выявляют эти правонарушения. Наиболее акцентированно эта обязанность закреплена в отношении сотрудников полиции и уголовно-исполнительной системы. В соответствии с ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции»³² сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан:

1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

В ст. 26 Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"³³ также указывается, что сотрудники уголовно-исполнительной системы на территории Российской Федерации независимо от занимаемой должности, места нахождения

³² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О полиции" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

³³ Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 01.04.2012) "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

и времени суток обязаны в случае непосредственного обнаружения событий, угрожающих личной или общественной безопасности, принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в совершении этих правонарушений и сообщить об этом в ближайший орган внутренних дел Российской Федерации.

Применительно к другим видам правоохранительной службы признак непрерывности ее осуществления не выделен так четко и однозначно, однако определенные элементы его обнаружить можно. Так, например, в ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»³⁴ указывается, что исполнением сотрудником таможенного органа своих должностных обязанностей, в частности, являются:

– действия по защите жизни, здоровья, чести и достоинства личности, а также обеспечение собственной безопасности в связи с исполнением должностных обязанностей;

– нахождение в положении заложника в связи с исполнением должностных обязанностей. Схожие нормы приведены и в п. 63 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ³⁵.

Непрерывность осуществления правоохранительной службы проявляется также в том, что служащие правоохранительной службы в некоторых случаях могут быть уволены за совершение проступков, порочащих их честь и достоинство, и во внеслужебное время.

Также применительно к выделению специфических признаков правоохранительной службы нам видится возможность правоохранительных служащих обеспечивать соблюдение законности путем применения различных мер административного принуждения, и, в частности, физической силы, спе-

³⁴ Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О службе в таможенных органах Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

³⁵ Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 (ред. от 05.05.2012) "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" // Собрание законодательства Рос. Федерации. .2003. № 23. Ст. 2197.

циальных средств и огнестрельного оружия. Данный признак в качестве специфического признака правоохранительной службы выделяется различными специалистами³⁶.

Большинство служащих правоохранительной службы наделены различными законодательными и подзаконными актами правом применять в качестве административно-пресекательных мер физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Данный признак объединяет правоохранительных служащих с военными служащими, но отграничивает от гражданских служащих. Исключением здесь являются судебные приставы по ОУПДС (обеспечению установленного порядка деятельности судов), которые, несмотря на то, что наделены применять не просто меры административного принуждения, но и предупредительные и пресекательные меры с использованием физической силы и огнестрельного оружия (ст. 15-18 Федерального закона "О судебных приставах"³⁷), включены в настоящее время в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Однако тут необходимо заметить, что, по обоснованному мнению некоторых исследователей, по целому ряду признаков судебные приставы по ОУПДС гораздо ближе к правоохранительной службе, чем к гражданкой и отнесение их в свое время к числу гражданских служащих было явно ошибочным³⁸.

Еще одной особенностью правоохранительной службы является неотъемлемо присущей ей повышенный риск. Этот признак правоохранительной службы – повышенный риск – роднит ее с военной службой (также, как и владение и возможность применения огнестрельного оружия). Собственно, у этих двух видов государственной службы вообще достаточно много общего, в целом, правоохранительная служба и военная служба, на наш взгляд, гораздо ближе между собой, чем любая из них с государственной гражданской

³⁶ См.: например: Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Эксмо, 2006. С. 67; Белова Н.В. Административно-правовой статус служащего государственной правоохранительной службы: дисс... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 102.

³⁷ Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О судебных приставах" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590.

³⁸ Бакурова Н.Н. Административно-правовое регулирование деятельности судебных приставов. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15.

службой. Все это позволяет многих исследователям объединять государственную правоохранительную и государственную военную службу в так называемую «милитаризованную» службу³⁹.

Слово «милитаризованный» берет начало от понятия милитаризм (фр. *militarisme*, от лат. *militaris* – военный). Из этого, однако, не следует, что правоохранительная служба является разновидностью военной. Как совершенно верно указывает Д.Н. Бахрах, правильно говорить о двух родовых разновидностях милитаризованной службы: военной и военизированной⁴⁰, то есть, имеющей отдельные черты военной (к которой и относится правоохранительная). Такими чертами являются, в частности, более жесткая, приближенная к военной, дисциплина на правоохранительной службе; большие, по сравнению с гражданской службой, возможности отступления от гарантий, предусмотренных трудовым законодательством (на военнотрудовых законодательстве в соответствии со ст. 11 ТК РФ вообще не распространяется). К этому же можно отнести и действующий на правоохранительной службе принцип единоначалия и персональной ответственности⁴¹.

Особенность деятельности большинства служащих правоохранительной службы видится нам также в том, что правоохранительная деятельность во многих случаях должна осуществляться с соблюдением режима конфиденциальности служебной информации. Сам по себе режим конфиденциальности может, безусловно, иметь место в отношении определенной информации и на государственной гражданской и на государственной правоохранительной службе, однако специфика проводимых правоохранительными служащими мероприятий требует сокрытия информации в большем объеме.

³⁹ Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 20-27; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1996. С. 121; Анисимов А.Л. Особенности регулирования труда сотрудников органов внутренних дел // Трудовое право. 2009. № 1; Какимжанов М.Т. Государственная служба в России: история и современность // История государства и права. 2008. № 12; и др.

⁴⁰ Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 24.

⁴¹ Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дисс ... докт. юрид. наук: Москва, 2008. С. 193

Правда, тут надо сделать оговорку, что такая ситуация имеет место преимущественно в отношении правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Характерно, что Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» закрепляет в ст. 3 в качестве специальных принципов оперативно-розыскной деятельности принципы конспирации, а также сочетания гласных и негласных методов и средств. Как представляется, указанные принципы характеризуют деятельность тех правоохранительных служащих, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, а это должностные лица органов внутренних дел Российской Федерации; органов федеральной службы безопасности; органов федеральной службы охраны, таможенных органов Российской Федерации; службы внешней разведки России; федеральной службы исполнения наказаний; органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В то же время, как мы уже отмечали в настоящем диссертационном исследовании выше, отождествление правоохранительной деятельности только с оперативно-розыскной является неверным. Так, например, безусловно, к правоохранительным органам относятся органы прокуратуры Российской Федерации, которые не наделены правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность. В силу этого негласные методы сотрудниками прокуратуры при осуществлении своих полномочий использоваться не должны, напротив, их деятельность должна строиться на принципах открытости и прозрачности.

Соответственно, хотя особый режим конфиденциальности, включающий в себя использование негласных методов деятельности, а также соблюдение конспирации, в основном, характерен для правоохранительных служащих, здесь возможны и исключения.

Таким образом, подводя некоторые итоги исследования, проведенного нами в первом параграфе диссертации, хотелось бы отметить следующее.

1. Государственная служба Российской Федерации имеет свою систему, которая представляет собой разделение ее на виды и уровни. Одним из

видов государственной службы Российской Федерации является правоохранительная служба Российской Федерации.

2. В настоящее время круг должностей, которые должны быть отнесены к должностям правоохранительной службы, является достаточно нечетким, что обусловлено неясностью самого законодательного определения правоохранительной службы. С нашей точки зрения, при определении сущности правоохранительной службы следует, прежде всего, исходить из понятия правоохранительной деятельности.

3. Правоохранительная деятельность может быть нами определена как деятельность специально создаваемых государственных органов и специально уполномоченных на то должностных лиц, по повседневному, непрерывному предотвращению и пресечению правонарушений, то есть активному обеспечению законности.

4. Помимо предназначенности для осуществления правоохранительной деятельности, могут быть выделены и другие признаки правоохранительной службы, как: военнизированность; повышенный риск ее прохождения; возможность использования мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; особый режим конфиденциальности. На этой основе можно предложить следующее определение государственной правоохранительной службы Российской Федерации: это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, осуществляемая на должностях государственной правоохранительной службы, заключающаяся в реализации от имени и по поручению государства властных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных органов или лиц, замещающих государственные должности по повседневному, непрерывному предотвращению и пресечению правонарушений, либо в обеспечении реализации таких полномочий, связанная с возможностью использования мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, характеризующаяся повышенным профессиональным

риском и особой дисциплиной и системой служебного подчинения и финансируемая из федерального бюджета.

5. Исходя из вышеизложенного, к правоохранительной службе, с нашей точки зрения, в настоящее время может быть отнесена служба на отдельных должностях в органах внутренних дел Российской Федерации; органах федеральной службы безопасности; органах федеральной службы охраны, таможенных органах; службе внешней разведки; федеральной службе исполнения наказаний; органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; прокуратуре Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации. Кроме того, в диссертации было отдельно подчеркнуто, что к правоохранительным служащим должны быть отнесены лица, замещающие должности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, несмотря на то, что в настоящее время они отнесены к государственным гражданским служащим.

1.2. Понятие, сущность и значение правовых принципов в правовой системе Российской Федерации

Прежде чем приступать к изучению принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации, имеет смысл остановиться на самой сущности правовых принципов и тому значению, которое они имеют в правовой системе Российской Федерации. Связано это с тем, что принципы организации и функционирования правоохранительной службы во многом производны от общих принципов права и носят по отношению к последним более узкий, частный характер, выполняя функции, более специфические для данной сферы.

В философском смысле принцип рассматривается как определенное теоретическое обобщение наиболее важного, типичного, того, что выражает основные закономерности, лежащие в основе определенной системы, в том

числе системы международного и российского права, применяемых в Российской Федерации⁴².

Таким образом, общефилософское понятие принципа может быть перенесено (конечно, с некоторыми поправками) на сферу юридического знания. Здесь надо отметить, что в отечественной правовой науке используется целый ряд терминов: «принципы права», «правовые принципы», «юридические принципы» и т.п. При этом, некоторые ученые их разграничивают, другие же понимают как синонимы. Разграничение между ними, как правило, проводится в плоскости закрепления или не закрепления конкретных принципов в действующем законодательстве.

Так, например, Е.В. Скурко отмечает, что по критерию нормативности следует разграничивать категории "правовой принцип" и "принцип права" (имея в виду нормативность последнего)⁴³. К этой точке зрения (хотя и с определенными оговорками) присоединяется и В.В. Ершов⁴⁴.

Нам такой, по сути, узконормативистский подход к отграничению принципов права от правовых принципов, представляется, по крайней мере, сомнительным. Проблема закрепления правовых принципов в нормативных актах действительно является важной (о ней еще пойдет речь в диссертации ниже), однако вряд ли такой формальный критерий «закреплен в нормативном акте / не закреплен в нормативном акте» должен служить основанием для разделения на правовые принципы и принципы права. Российское законодательство является достаточно гибким и часто изменяющимся. В результате различные принципы то появляются в новых документах нормативного характера, то исчезают вместе с признанием указанных документов утратившими силу, видоизменяются таким образом, что иногда бывает достаточно сложно понять: идет ли речь об одном и том же принципе в разных норма-

⁴² Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. №№ 5, 6.

⁴³ Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства // Правоведение. 2006. № 2. С. 56.

⁴⁴ Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. №№ 5, 6.

тивных актах или о различных и т.п. Конечно, сам факт закрепления правового принципа в нормативном документе имеет существенное юридическое значение в том смысле, что данный принцип приобретает большее значение как для правоприменения, так и для правотворчества. Однако меняет ли это его юридическую сущность настолько, что можно было бы говорить, что он становится чем-то иным: не правовым принципом, а принципом права? Ответ на данный вопрос видится нам отрицательным.

Уместным здесь представляется привести пример из сферы государственной службы. Так, ранее действовавший ранее Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации"⁴⁵ закреплял целый ряд принципов государственной службы (ст. 5). На смену ему пришли федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁶ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴⁷, которые также закрепляют принципы построения и функционирования, соответственно, всей системы государственной службы Российской Федерации и государственной гражданской службы Российской Федерации. При этом, сравнив, например, принципы, указанные в ст. 5 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" и в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», несложно заметить, что, хотя многие принципы полностью или частично совпадают, некоторые все же отличаются. Означает ли это, что законодатель в данных аспектах изменил подход к организации и функционированию государственной службы? Такой вывод нам видится представляется сомнительным. Так, например, Федеральный закон "Об основах государ-

⁴⁵ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 07.11.2000) "Об основах государственной службы Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации.. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴⁶ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. от 06.12.2011) "О системе государственной службы Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

ственной службы Российской Федерации" закреплял, в частности, принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации. Современное законодательство о государственной службе данного принципа в явном виде не содержит. Из этого, однако, достаточно сложно сделать вывод, что современная российская модель государственной службы не основывается на обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими органами и должностными лицами. Хотя данный принцип формально-юридически в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» и в других нормативных актах не закреплён, фактически он находит отражение в целом ряде законодательных норм. Нам представляется сомнительным, что принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими органами и должностными лицами, ещё до принятия Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" отсутствующий в отечественном законодательстве, являлся, соответственно, правовым принципом, с 1995 по 2005 год стал выступать в качестве принципа права, а с 2005 года вновь перешел в разряд правовых принципов, поскольку сущность его за это время несколько не менялась, изменялся лишь формальный момент, связанный с его фиксацией в нормативном акте именно в качестве принципа.

Таким образом, по нашему мнению, предлагаемое некоторыми авторами отграничение принципов права от правовых принципов, исходя из закрепления последних в законодательстве, не имеет под собой объективных оснований. Поэтому более обоснованным нам видится мнение тех авторов, которые считают, что и правовые принципы, и принципы права, и юридические принципы представляют собой одно правовое явление и различаться не должны.

Так, например, В.Г. Румянцева и Ю.Е. Ширяев, анализируя принципы права в контексте законодательного процесса, специально подчеркивают, что

термины "принципы права", "юридические принципы", "основополагающие идеи", "отправные начала", "руководящие положения" используются ими как синонимы⁴⁸.

Последний подход будет использован и в нашем диссертационном исследовании. Таким образом, понятия «принцип права» и «правовой принцип» далее в тексте диссертации будут рассматриваться как тождественные.

Что же такое правовой принцип (принцип права)? Единого ответа на этот вопрос в отечественной правовой научной литературе нет, хотя некоторые точки зрения можно считать доминирующими. Как справедливо отмечает Г.Т. Чернобель «к сожалению, само понятие "правовые принципы" не имеет ясной научной дефиниции, четких сущностных, типовых, родовидовых, иерархических, функциональных характеристик»⁴⁹.

Анализ юридической литературы позволяет выявить огромное число определений правовых принципов. И, хотя, значительное число их являются достаточно схожими или совсем одинаковыми, некоторые основные позиции можно выделить.

Так, наиболее распространенным в настоящее время является понимание правовых принципов в качестве основополагающих идей. В частности, известнейший советский и российский теоретик С.С. Алексеев неоднократно указывал, что принципы права, реально выраженные в правовых нормах, нормативно закрепляются в нем в качестве основных идей⁵⁰. А.Л. Захаров определяет принципы права как "основные идеи, отражающие закономерности и связи развития общественных отношений, нормативно закрепленные в позитивном праве, направляющие правовое регулирование и определяющие сущность и социальное назначение права"⁵¹. В качестве особого рода идей

⁴⁸ Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 11

⁴⁹ Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 84.

⁵⁰ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. С. 151.

⁵¹ Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права: Автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2003. С. 7.

рассматривают принципы также И.Е. Винницкий⁵², В.А. Толстик⁵³, М.Л. Давыдова⁵⁴, В.М. Реуф⁵⁵, А.Н. Чураков⁵⁶, А.В. Деревесников⁵⁷, а также некоторые другие исследователи.

Другие исследователи полагают, что под принципами права следует понимать некие его начала. В частности, Е.А. Лукашева определяла в 1970 году принципы права как «объективно обусловленные начала, в соответствии с которыми строится система права»⁵⁸. В постсоветский период развития отечественной юриспруденции Р.З. Лившиц в 1994 г. писал: "...принцип - это всегда исходное направляющее начало"⁵⁹.

Также некоторые специалисты, характеризуя принципы права, используют термин не «начала», а «положения», вкладывая, при этом, в данный термин практически тот же смысл. Принципы права как отправные положения (правила), непосредственно входящие в содержание права и определяющие общую направленность нормативного регулирования общественных отношений рассматриваются и в учебнике под редакцией М.Н. Марченко⁶⁰.

Определенное количество сторонников имеет позиция, согласно которой принципы права представляют собой особую разновидность норм права. Так, например, Г.В. Мальцев указывает, что "правовой принцип - это вид нормы особого типа, для которого формальная институционализация, фикса-

⁵² Винницкий И.Е. Проблема родового понятия в определении принципов права // История государства и права. 2011. № 15. С. 6.

⁵³ Толстик В.А. Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 70.

⁵⁴ Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С. 205

⁵⁵ Реуф В.М. Специально-юридические принципы права: Дис. ... к.ю.н. Самара, 2004. С. 29 – 30.

⁵⁶ Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: Дис. ... к.ю.н. Самара, 2000. С. 42.

⁵⁷ Деревесников А.В. Справедливость как принцип права (историко-теоретический аспект). Кострома: КГУ, 2007. С. 17.

⁵⁸ Лукашева Е.А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 21.

⁵⁹ Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. М.: БЕК, 1994. С. 195.

⁶⁰ Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко М., 2007. Т. 2. С. 95.

ция в писаном нормативном акте не всегда обязательны"⁶¹. М.А. Гурвич писал: «По своей юридической сущности основные принципы представляют собой нормы права, но лишь с более общим и принципиальным содержанием»⁶². Аналогичной позиции придерживаются и некоторые другие авторы⁶³.

Помимо вышеприведенных, получивших достаточно заметное распространение подходов к определению сущности принципов права, встречаются и более экзотические. Так, например, С.Е. Фролов рассматривает принципы права в качестве особого рода требований⁶⁴. По мнению В.С. Нерсесянца, принципы права - это мера справедливости в праве⁶⁵. В.Н. Протасов обосновывает свое понятие принципов как информационного отражения в праве основных связей, реально существующих в правовой системе⁶⁶. М.В. Пресняков рассматривает правовые принципы в качестве внутрисистемных связей, своеобразных «скреп» права⁶⁷.

Наконец, надо отметить, что значительное количество исследователей не сводят принципы права к какому-либо одному термину, а используют при их определении два или более смежных, но отнюдь не однопорядковых, подчеркивая тем самым многозначность понятия правовых принципов (принципов права), сложную структуру их сущности.

В Юридическом энциклопедическом словаре принципы права рассматриваются как основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса его формирования⁶⁸. В.И. Забавка указывает, что "принцип - это идея,

⁶¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 681.

⁶² Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М.: Изд-во ВЮЗИ, 1950. С. 25.

⁶³ См., например: Бутакова Н.А. О понятии принципов права // История государства и права. 2007. № 16; Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. С. 204; Синха С.П. Юриспруденция. Философия права. Краткий курс / Пер. с англ. М.: Издательский центр "Академия", 1996. С. 93.

⁶⁴ Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии): Дис. ... к.ю.н. Н. Новгород, 2001. С. 14

⁶⁵ Нерсесянц В.С. Философия права. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 238.

⁶⁶ Протасов В.Н. Что и как регулирует право: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 1995. С. 47 - 48.

⁶⁷ Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009. С. 107

⁶⁸ Юридический энциклопедический словарь / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: ТК Велби; Изд-во "Проспект", 2006. С. 570.

установка, отличная от других своим базовым значением"⁶⁹. По мнению В.В. Ершова, устоявшаяся в юридической науке концепция свидетельствует о том, что под принципами права следует понимать его основополагающие начала, идеи, исходя из которых право функционирует как единый социальный организм⁷⁰.

Надо сказать, что последнего подхода есть и свои критики. Так, например, И.Е. Винницкий пишет: «говоря о родовых понятиях, используемых сегодня в дефинициях принципов права, отдельно, на наш взгляд, необходимо подчеркнуть неоправданность широко распространившейся в последнее время практики определять их одновременно сразу через несколько обобщающих понятий. Последние, как правило, не являются синонимами, и их перечисление в одном ряду лишь затрудняет уяснение сущности и содержания категории "принципы права"»⁷¹. И далее: «использование в определении каких-либо иных понятий, дополняющих в качестве синонимичных понятие идеи как родовое, представляется нецелесообразным и неоправданным»⁷².

С такой позицией сложно согласиться. Многие термины в русском языке вообще и в праве, в частности, имеют в силу своего объема и сложности не одно, а несколько значений. Нередко это касается и правовых категорий. Поэтому, как представляется, следует не отвергать многоаспектный подход к определению сущности правовых принципов, а определить всю полноту сущности данного понятия.

Если рассматривать приведенные выше подходы к определению сущности правовых принципов, несложно заметить, что из них неизбежно следуют и различные их функциональные характеристики. Так, если правовой принцип – это норма, он должен выполнять функцию правовой нормы – осуществлять социальное регулирование; если правовой принцип начало – он

⁶⁹ Забавка В.И. Система требований к законодательству (на примере законодательства Российской Федерации и ее субъектов): Дис. ... к.ю.н. М., 2009. С. 31.

⁷⁰ Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. №№ 5, 6.

⁷¹ Винницкий И.Е. Проблема родового понятия в определении принципов права // История государства и права. 2011. № 15. С. 6.

⁷² Там же.

будет являться базой для построения законодательства; правовой принцип как идея также определяет основные направления развития как позитивного права, так и правовой науки и т.д. Поэтому, для того, чтобы определить сущность понятия «правовой принцип» целесообразно обратиться к определению роли принципов в российской правовой системе и функций, которые они выполняют.

Прежде всего, здесь надо отметить, что большинство ученых подчеркивают роль правовых принципов в качестве средства правового регулирования. Так, Н.А Власенко указывает, что с функциональных позиций правовые принципы – это центр правового регулирования⁷³. Посредством принципов права обеспечивается единство сферы правового регулирования⁷⁴. Закон, по словам С.Н. Братуся, не является перечнем всех возможных актов поведения, им предусмотренных. Поэтому возникает необходимость определить границы осуществления субъективного права⁷⁵. Считается, что эти границы определяются постепенно, не одномоментно, из складывающейся практики применения норм, то есть, через принципы права⁷⁶.

Таким образом, согласно изложенным позициям, основная функция принципов права заключается в том, что они выступают основой, базой для формирования позитивного законодательства. В таком аспекте понятие правового принципа ближе всего к понятию «начала», или «базы». Соответственно, вполне допустимым и отражающим сущность правовых принципов, с нашей точки зрения, является их определение в качестве основополагающих начал, служащих базой формирования российского законодательства.

В то же время могут ли принципы не просто быть основой формирования позитивного права, но и сами являться средством правового регулирова-

⁷³ См.: Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7. С. 7.

⁷⁴ Шепенко Р.А. Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финансовое право. 2011. № 5. С. 24.

⁷⁵ Братусь С.Н. О пределах осуществления гражданских прав: ст. 5 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1967. № 3. С. 80.

⁷⁶ Скурко Е.В. Принципы права. М.: Ось-89, 2008. С. 99.

ния, выступая, таким образом, в качестве правовых норм (пусть и специфических)?

Роль правовых принципов не просто в построении системы законодательства, но и в непосредственном правовом регулировании неоднократно подчеркивали различные ученые. Так, Ю.А. Тихомиров, отмечая, что «правовое регулирование - это институциональный и познавательный механизм установления нормативно-юридических правил поведения (деятельности), обязательных или рекомендательных, их обеспечения и реализации»⁷⁷, подчеркивает, что регуляторами выступают не только нормы права, но и *принципы права*, доктрины и концепции⁷⁸.

Аналогичного мнения придерживаются и другие ученые, помещающие принципы права в разделе «Источники права»⁷⁹.

Более того, в некоторых странах общие принципы права прямо закрепляются в законодательстве в качестве источника права. Так, в частности, статья 6 Гражданского кодекса Испании перечисляет среди источников права "общие принципы, вытекающие из испанских кодексов и законодательства".

Для стран романо-германской правовой семьи, с точки зрения Р. Давида, в целом характерна антипозитивистская тенденция⁸⁰. В частности, это подтверждают и Федеральный верховный суд (Bundesgerichtshof), и Федеральный конституционный суд ФРГ (Bundesverfassungsgericht). Оба эти органа по целому ряду дел пришли к выводу, что конституционное право не ограничивается непосредственно текстом конституции, а включает также ряд общих принципов, включая и те, которые законодатель не конкретизировал в позитивной писанной норме, что существует надпозитивное право, которое

⁷⁷ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 27.

⁷⁸ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 29.

⁷⁹ См., например: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2000. С. 217 - 218; Проблемы общей теории права и государства: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма; Инфра-М, 1999. С. 275 - 280.

⁸⁰ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. В.А. Туманова. М.: Международные отношения, 1998. С. 111.

связывает даже учредительную власть законодателя. Таким образом, общие принципы права в романо-германской правовой семье рассматриваются как своего рода высшее право⁸¹.

Наконец, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 27 января 2004 г., отметив, что «общие принципы права, в том числе воплощенные в Конституции Российской Федерации, обладают высшим авторитетом и являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных актов...», вместе с тем, прямо указал: «Конституционный Суд Российской Федерации не может отрицать возможность прямого применения иными судами Конституции Российской Федерации и общих принципов права не только при разрешении коллизии норм или восполнении пробелов в правовом регулировании, но при выборе норм, подлежащих применению в конкретном деле на основании оценки их правомерности»⁸².

Однако, несмотря на все вышесказанное, подход к принципам права как к нормам неоднократно критиковался в отечественной юридической научной литературе. Так, В.П. Грибанов указывал на то, что поставить знак равенства между принципом права и нормой права – это значит отрицать существование правовых принципов вообще, поскольку в таком случае получается, что правовых принципов в «чистом виде» не существует, а есть только правовые нормы, различающиеся между собой более общим или более конкретным содержанием⁸³. По мнению И.Е. Винницкого, «принципы могут формально закрепляться в нормах права, однако они могут находить в них и

⁸¹ Рабцевич О.И. Проблема общих принципов права в международном праве // Право и политика. 2007. № 11. С. 48.

⁸² Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 № 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5.

⁸³ Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. Серия "Право". 1966. № 3. С. 12.

косвенное отражение, в этой связи отождествлять их с нормами было бы неправильно»⁸⁴.

Разграничивают принципы права и нормы права не только отечественные, но и зарубежные ученые. Так, известный американский правовед Р. Дворкин пишет по этому поводу следующее: «Принципы в отличие от нормы не указывают юридических следствий, с необходимостью вытекающих из них при наличии определенных условий. Принцип формулирует основание для рассуждения в определенном направлении, но не указывает конкретное решение, как это делает норма». И, далее: «Принципы обладают особенностью, отсутствующей у норм, - они могут быть более или менее весомыми или важными. Когда два принципа приходят в столкновение... те, кому приходится разрешать этот конфликт, должны учитывать относительный вес каждого из этих принципов. Здесь нельзя, конечно произвести точного измерения, и решения в пользу большей важности какого-то конкретного принципа или стратегии часто вызывают споры»⁸⁵.

Таким образом, правовые принципы, хотя и могут в определенных ситуациях выступать средством правового регулирования, существенно отличаются от правовых норм. Правовые принципы используются для непосредственного регулирования общественных отношений лишь в случаях пробелов в праве, юридических коллизий и т.п., то есть, тогда, когда по каким-то причинам исчерпывающе решить вопрос о должном поведении, опираясь лишь на правовые нормы нельзя. Иными словами правовые нормы, независимо от источника (формы) их выражения, являются основным средством правового регулирования, а правовые принципы – дополнительным, субсидиарным. Соответственно, и функция правового регулирования, которая, безусловно, присуща правовым принципам, выступает субсидиарной по от-

⁸⁴ Винницкий И.Е. Проблема родового понятия в определении принципов права // История государства и права. 2011. № 15. С. 8.

⁸⁵ Дворкин Р. О правах всерьез / Пер. с англ.; ред. Л.Б. Макеева. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004. С. 51.

ношению к основной их функции: выступать основой формирования позитивного законодательства.

Исходя из всего вышеизложенного, мы приходим к выводу, что определять правовые принципы (принципы права) как нормы, пусть даже нормы особого рода – нельзя.

Итак, функция формирования законодательства является для правовых принципов основной, функция непосредственного правового регулирования – вспомогательной. Однако исчерпываются ли функции правовых принципов вышеуказанными?

Отвечая на данный вопрос, нельзя не обратиться к модели правовых принципов, предложенной В.Н. Протасовым⁸⁶. По мнению данного специалиста правовые принципы – это информационное отражение в праве его основных связей, объективно наличествующих в правовой системе. Таким образом, принципы права (он также их называет правовыми принципами и принципами правового регулирования) – это главные, определяющие структурные связи в объекте правового регулирования, причем как внутри правовой системы, так и вне ее (связывающие ее с социальной средой в которой она существует), которые находят информационное отражение в системе объективного права в виде принципов-идей.

Таким образом, в его концепции, принципы не субъективные идеи человеческого разума, а объективно существующие, обусловленные самими свойствами правовой системы конструкты. Сама по себе объективная обусловленность (социальная обусловленность) правовых принципов неоднократно подчеркивалась многими учеными⁸⁷.

В то же время, как представляется, В.Н. Протасов довел идею объективной обусловленности принципов до абсолюта. В его трактовке, правовой

⁸⁶ Протасов В.Н. Что и как регулирует право. М., 1995. С. 47 - 48; Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М., 1999. С. 113 - 114.

⁸⁷ См. например: Основы теории государства и права / Под ред. Н.Г. Александрова. М.: Госюриздат, 1960. С. 205; Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 98; Кудрявцев В.Н. Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. М., 1986. Кн. 1. С. 8; и др.

принцип таков не потому, что он таким в силу объективных закономерностей *должен быть*, а потому, что иным он существовать просто *не может*. Субъективное здесь исключается полностью – принцип становится объективно обусловленным не социальными закономерностями, а самой сутью правовой системы.

М.В. Пресняков иллюстрирует на примере принципа равенства «который сводится к одинаковой силе юридической нормы в отношении равноправных субъектов. Круг субъектов, которые обладают равными правами, может меняться, но сам этот принцип остается неизменным. Если одна и та же норма будет применяться в отношении равных субъектов неодинаковым образом, то исчезнет всякая определенность правового регулирования», то есть, по мнению М.В. Преснякова, исчезнет и само право⁸⁸. С другой стороны, тот же М.В. Пресняков отмечает, что не все правовые принципы таковы. Например, принцип многообразия форм собственности, который в настоящее время рассматривается как одна из важнейших основ российского государства, в СССР, а, следовательно, и в советском праве, естественно, отсутствовал»⁸⁹.

Возникает закономерный вопрос: каким же образом принцип права может являться структурной связью, основным составляющим конструктом права, без которого само право существовать не может и, при этом, в правовой система отсутствовать? Ответ здесь напрашивается только один: роль правовых принципов в праве неодинакова.

Допустимо говорить о существовании принципов – структурных внутрисистемных связей, неотъемлемо присущих праву и прочим принципах, не обладающих такими свойствами. В.С. Нерсисянц к первому виду принципов относит только принцип равенства, М.В. Пресняков дополняет данную группу также принципами законности и справедливости (хотя и не указывает, что она ими исчерпывается). Подобные идеи можно встретить и у некоторых

⁸⁸ Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009. С. 107-108.

⁸⁹ Там же.

других ученых, в частности, по сути, о том же пишет И.Е. Винницкий, выделяя особую роль принципов справедливости и законности⁹⁰. Принципам первой группы, помимо приведенных нами в диссертации выше функций формирования системы законодательства и субсидиарного правового регулирования, присуща и дополнительная функция – составлять основу права, создавать саму его сущность. Условно, все эти принципы можно назвать «естественными» или объективными.

Что касается принципов, относимых ко второй группе (их в правовой системе подавляющее большинство), то они данной функции не имеют и потому право (и правовая система) могут существовать ввне их и без них. Так, советское право, как уже отмечалось выше, существовало без принципа плюрализма всех форм собственности (однако объективно не могло бы существовать вне, например, принципа законности, ибо в таком случае это было бы не право⁹¹). Данные принципы могут быть нами обозначены как «позитивные», но не в смысле формального закрепления в законодательстве, а с точки зрения их неимманентности и субъективности.

Соответственно, именно принципы, относимые ко второй группе, являются субъективным выражением объективных социальных закономерностей. Другими словами, они *должны быть* объективно обусловлены (но в реальной жизни бывают и надуманными, и не в полной мере отражающими указанные закономерности), в то время как принципы первой группы являются объективно присущими праву, по его сути.

Указанное разделение позволяет снять некоторые противоречия в понимании правовых принципов, на которые указывают специалисты. Так, Г.Т. Чернобель отрицает объективную сущность правовых принципов, приводя в пример законодательство Германии в печально известный исторический пе-

⁹⁰ См.: Винницкий И.Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14 - 17.

⁹¹ Собственно, таковым (неправовым по сути, хотя и правом формально) было существовавшее непродолжительное время в нашей стране регулирование, основанное не на законности, а на так называемой «революционной целесообразности».

риод третьего рейха. В то время официально закреплялись или, вернее сказать, насаждались принцип вездесущности правящей партии, принцип всемогущества фюрера и другие тоталитарные политические принципы, не имеющие ничего общего с правом в его действительном социальном значении. «В чем заключалась объективность таких принципов? Какие закономерности они отражали? Плод субъективной мысли - это не закономерность»⁹².

В связи с этим можно отметить, что, действительно, на практике в законодательстве можно встретить правовые принципы, вообще не отражающие объективную реальность. Однако большинство позитивных принципов, являясь объективно обусловленными реально существующими социальными закономерностями, вместе с тем, имеют и направляющее на законодательство воздействие, выступая его основополагающими началами. Поэтому, например, принцип «руководящей роли КПСС» нельзя назвать лишь субъективным взглядом каких-либо авторов, он не только отражал реальную роль КПСС в Советском Союзе, но и служил основой для построения соответствующего советского законодательства. В то же время, данный принцип не является естественным, он не присущ праву имманентно, поэтому, когда изменилась политическая и экономическая ситуация в стране, он из отечественного права исчез.

Таким образом, подводя некоторые итоги, можно прийти к выводу, что правовые принципы могут быть разделены на естественные (изначально присущие праву) и позитивные (субъективно формируемые человеческим разумом на основе реально существующих социальных закономерностей).

Соответственно, на этой основе можно предложить авторское определение естественных правовых принципов, *которые представляют собой структурные внутрисистемные связи, неотделимые от самого права, с другой – основополагающие начала, служащие базой для формирования законодательства.*

⁹² Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 88.

Позитивные правовые принципы являются сформулированными в нормативных актах или правовой доктрине основополагающие начала, также служащие базой для формирования законодательства.

Все естественные принципы являются, вполне очевидно, общеправовыми, так как неотделимы от всего российского права в целом. Что касается позитивных принципов, то они, с точки зрения сферы распространения, могут быть подразделены на общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы⁹³. Отдельные ученые также справедливо выделяют принципы институтов той или иной отрасли права⁹⁴. Отраслевые принципы характерны для одной отрасли права, межотраслевые – проявляются в двух или более отраслях.

Среди общеправовых принципов некоторые ученые отдельно выделяют «этические» (иначе моральные или нравственные) принципы, а также так называемые «организационные принципы». Первые, как считается, "образуют нравственную основу права, его духовный фундамент", вторые формируют конкретные принципы, относящиеся к той или иной отрасли права, к тому или иному правовому институту⁹⁵.

Наиболее важной характеристикой принципов права является то обстоятельство, что принципы права едины и взаимосвязаны. Тем не менее, в каждой отрасли они формулируются и проявляются по-разному в зависимости от специфики регулируемых отношений. Иными словами, каждая отрасль права формируется на основе определенных принципов. Принципы отрасли права можно рассматривать как своего рода квинтэссенцию отдельно взятой отрасли, позволяющую в краткой и сжатой форме понять правовую сущность отрасли, ее "внутренний закон", по которому живет отрасль, в соответствии с

⁹³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

⁹⁴ Кузьменко А.В. Особенности применения правовых принципов в регулировании некоторых "пограничных" отношений трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2009. № 5 / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Юридическая книга, 2010. С. 100.

⁹⁵ Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 55.

которым принимаются отраслевые нормативно-правовые акты, осуществляется правоприменительная практика⁹⁶.

Что касается принципов государственной службы, то они носят даже не отраслевой, а институциональный характер, так как распространяются не на всю отрасль административного права, а на один из его институтов – государственную службу. Рассмотрению их будет посвящен следующий параграф диссертации.

1.3. Принципы государственной службы: основы построения системы

Прежде чем перейти к анализу содержания основных принципов государственной службы в целом и правоохранительной службы как ее отдельного вида, на наш взгляд следует рассмотреть вопрос о сущности и функциональной роли этих принципов. В специальной литературе данный вопрос освещен, как представляется не в достаточной степени.

В отечественной юридической науке общепринятым является выделение правовых принципов по отраслевому критерию. Так, традиционно выделяются принципы, присущие всей российской правовой системе в целом – общеправовые принципы, распространяющие свое действие на несколько отраслей права – межотраслевые принципы и определяющие основные направления правового регулирования конкретной отрасли права – отраслевые принципы. Какое место в данной системе занимают принципы государственной службы?

Нужно сказать, что некоторые авторы дополняют эту традиционную трехзвенную систему принципами отдельных правовых институтов⁹⁷. При этом общеправовые принципы конкретизируются или модифицируются применительно к конкретной отрасли права, приобретая тем самым значение от-

⁹⁶ Кузьменко А.В. Особенности применения правовых принципов в регулировании некоторых "пограничных" отношений трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2009. № 5 / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Юридическая книга, 2010. С. 100.

⁹⁷ См., например, Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 212; и др.; Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 2002. С. 135; Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, С. 111 - 113.

раслевых принципов. Соответственно, отраслевые или внутриотраслевые принципы конкретизируются в институционных принципах.

Государственная служба традиционно рассматривалась как институт административного права⁹⁸, однако в последнее время такой подход подвергается критике в специальной литературе. Так, Д.В. Осинцев отмечает, что в рамках отрасли административного права можно говорить о методах обеспечения государственной служебной деятельности и участия граждан в реализации различных публичных функций, но рассмотрение государственной службы в качестве института административного права представляется ошибочным⁹⁹.

В современной юридической литературе все большее значение приобретает точка зрения, согласно которой государственно-служебные отношения являются предметом правового регулирования самостоятельной отрасли или подотрасли права – служебного права. Впервые эту идею высказал Ю. Н. Стариков в своей докторской диссертации¹⁰⁰ и в учебнике «Служебное право» (1996 г.)¹⁰¹. Выдающийся ученый-административист выдвинул идею формирования особой отрасли или подотрасли административного права со своим собственным предметом, методом правового регулирования и особым содержанием¹⁰².

Эта позиция получила распространение и значительную поддержку в юридической доктрине после принятия федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰³.

⁹⁸ Евтихий И.И. Институт государственной службы в советском административном праве // Научная сессия, посвященная 20-летию существования Всероссийского института юридических наук (1925 - 1945). М., 1946.

⁹⁹ Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 66 - 74.

¹⁰⁰ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996.

¹⁰¹ См.: Стариков Ю. Н. Служебное право. М., 1996.

¹⁰² Там же.

¹⁰³ Гимаев И. Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики. М., 2004. С. 36; Дякина И. А. Служебное право как комплексная от-

В этой связи возникает вопрос о соотношении отраслевых принципов служебного права как самостоятельной отрасли или подотрасли административного права и принципов государственной службы, в том значении, в котором они закрепляются в нормативно-правовых актах.

По мнению П.П. Сергуна принципы государственной службы представляют собой основополагающие, руководящие начала, непосредственно или косвенно закрепленные в правовых нормах, определяющие содержание государственно-служебных отношений, способствующие осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом и имеющие обязательный характер для участников этих отношений,¹⁰⁴ Н.М. Казанцев рассматривает принципы как законодательно установленные и реализуемые в практике государственной службы, а также государственного управления основополагающие начала (научные положения), правовые установления и формы осуществления государственной службы, которые основываются на Конституции Российской Федерации, отечественных и зарубежных традициях организации и функционирования государственной службы¹⁰⁵.

Интересная и весьма последовательная концепция принципов государственной службы была сформулирована в трудах Ю.Н. Старилова, который рассматривает их как основополагающие начала, правовые положения, отражающие объективные закономерности и закрепляющие основные направления осуществления функций и задач государственных органов, реализации их компетенции, а также конкретных полномочий государственных служащих¹⁰⁶.

Таким образом, сущность и основное целевое назначение принципов государственной службы выражается в том, что они формируют своего рода

расль права. Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2006. С. 7–9; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. Учебное пособие. Москва: Норма, ИНФРА-М, 2011. – 448 с.; и др.

¹⁰⁴ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 1998. С. 123.

¹⁰⁵ Казанцев Н.М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М., 1996. С. 344.

¹⁰⁶ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002. С. 4.

«общий подход» к регулированию государственно-служебных отношений, будучи сами социально и культурно обусловленными. Государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах.

Исходя из того, что было сказано в первом параграфе данной работы, мы будем рассматривать принципы государственной службы как основные руководящие положения определяющие основы формирования и функционирования института государственной службы. Данные положения могут быть прямо закреплены законом, а могут вытекать из общего содержания правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Вплоть до конца прошлого столетия принципы государственной службы прямо не закреплялись в текстах законов и иных нормативно-правовых актов, а представляли собой, своего рода, интегративные характеристики всего массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Поэтому конкретные принципы государственной службы формулировались в доктрине преимущественно административного права. Например, С.С. Студеникин выделял следующие принципы государственной службы: запрет государственным служащим выступать в качестве представителя интересов другой организации или отдельных граждан, недопустимость увольнения или отказа в приеме на работу по причинам социального происхождения, судимости в прошлом, судимости близких родственников¹⁰⁷. По мнению В.А. Власова основными руководящими началами государственной службы выступают: равное право доступа к государственной службе при соответствии определенным требованиям (как политическим, так и деловым), отсутствие неоправданных ограничений прав государственных служащих, кроме тех, которые вытекают непосредственно из выполнения служебных обязанностей, недопустимость кастового чиновничества, подотчетность и сменяемость государственных служащих, отсутствие преференций и привилегий для государственных служащих¹⁰⁸. По мнению Г.И. Петрова основными принципами

¹⁰⁷ Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1945. С. 46.

¹⁰⁸ Власов В.А. Основы советского государственного управления. М., 1960. С. 80.

государственной службы являются: доступность для граждан государственной службы, недопустимость установления несоразмерных ограничений в отношении государственных служащих, подотчетность служащих гражданскому обществу, сменяемость кадрового состава¹⁰⁹. В.В. Волошина и К.А. Титов выделяли такие принципы как законность, гласность, принцип равного права доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принцип представительства субъектов Российской Федерации¹¹⁰.

Ситуация несколько изменилась после того как принципы государственной службы стали получать легальное текстуальное закрепление в нормативно-правовых актах. Собственно, законодательное закрепление принципов государственной службы в Российской Федерации хронологически относится к 90-м годам XX столетия, когда был принят Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (в настоящее время утратил силу). Статья 5 данного закона («Принципы государственной службы») называла двенадцать основных принципов государственной службы.

Нужно отметить достаточно разнородный характер данного перечня принципов: в нем называются основополагающие конституционные начала, характерные для всего государственного устройства и специфические принципы государственной службы. Представляется, что эклектичность данного перечня обусловлена эклектичностью законодательства, закрепляющего основные принципы государственной службы.

Нужно сказать, что в доктрине административного права предпринимались попытки унификации принципов государственной службы. Так, на

¹⁰⁹ Петров Г.И. Советское административное право: Часть общая. Л., 1970. С. 144.

¹¹⁰ Волошина В.В., Титов К.А. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты. М.: Луч, 1995. С. 33.

основе анализа соответствующих положений Закона об основах государственной службы (в настоящее время утратил силу) известный ученый - административист Д.Н. Бахрах пришел к выводу, что все они, по сути, детализируют четыре основных принципа государственной службы:

- законность;
- демократизм;
- профессионализм;
- социально-правовая защита служащих¹¹¹.

Законность и демократизм, по его мнению, представляют собой общие принципы организации и функционирования исполнительной власти, которые своеобразно проявляются в организации государственной службы. А профессионализм и социальная защита государственных служащих являются специфическими принципами государственной службы. Все же принципы в целом, по мнению Д.Н. Бахраха являются проявлениями важнейшего начала исполнительной власти – эффективности.

Нужно сказать, что в принятых позднее нормативно-правовых актах о государственной службе и отдельных ее видах законодатель сохранил подобный недифференцированный подход. Так, перечень принципов, закрепленных как Законом о системе государственной службы, так и специальными нормативно-правовыми актами об отдельных видах государственной службы весьма неоднороден. Так, например, названные в статье 3 Федерального закона от 27.05.2003 "О системе государственной службы Российской Федерации" принципы федерализма, законности; приоритета прав и свобод человека и гражданина являются общеправовыми и реализуются не только в системе государственной службы. С другой стороны такие принципы как профессионализм и компетентность государственных служащих, защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную

¹¹¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 15 - 18.

служебную деятельность и др. непосредственно определяют основные начала формирования и функционирования государственной службы.

В этой связи в литературе первую группу принципов зачастую называют общими, а вторую – специальными. Подобное употребление терминов «общие принципы» и «специальные принципы» представляется нам не вполне корректным, поскольку в данном случае между ними отсутствует отношения общего и специального регулирования. Правильнее было бы сказать, что первая группа принципов характеризуется более высокой степенью обобщенности, а вторая – носит более узкий характер.

Ю.Н. Старилов разграничивает принципы государственной службы на конституционные и организационные¹¹². К конституционным принципам государственной службы он относит принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; принцип законности; принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; принцип приоритета и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина; принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную власти; принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства.

Иными словами данные принципы непосредственно вытекают из положений Конституции Российской Федерации и конкретизируются в законодательстве о государственной службе.

Организационные же принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата, обеспечение эффективной административной деятельности в государственных органах¹¹³.

¹¹² Старилов Ю.Н. Служебное право. М.: Издательство "БЕК", 1996. С. 230.

¹¹³ Там же.

К таким принципам Ю.Н. Старилов относит: принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих; принцип стабильности государственной службы, принцип социальной защищенности государственных служащих, принцип профессионализма и компетентности государственных служащих; принцип гласности в осуществлении государственной службы; принцип запрета государственному служащему участвовать в забастовке, принцип ответственности государственных служащих за исполнение своих обязанностей.

Полностью разделяя общий подход, предлагаемый Ю.Н. Стариловым, отметим, что данные группы принципов государственной службы различаются не только по сфере их деятельности и источникам нормативного закрепления, но и по цели. Организационные принципы закрепляют интегративные характеристики государственной службы как социально-правовой системы и являются внутренними, имманентными данной системе. Однако, с позиции системного подхода система государственной службы, в свою очередь, может рассматриваться как подсистема или элемент системы более высокого порядка. Соответственно, помимо собственных детерминант развития, на нее воздействуют «внешние факторы». Например, принцип равного доступа к государственной службе в рамках конкретной ситуации может не отвечать операциональным интересам государственной службы (недостаток кандидатов, дефицит времени и т.п.). Однако этот принцип направлен не на реализацию внутренних утилитарных потребностей государственной службы, а на обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении государством. Так же и принцип разделения властей является «внешним» по отношению к системе государственной службы и преследует не функциональные цели государственной службы, а политические – предотвращение концентрации власти в руках одного органа или лица.

Таким образом, как нам представляется, верным будет, с одной стороны, выделять политико-правовые принципы государственной службы, которые, являясь «внешними» по отношению к ней, определяют место и социальное назначение института государственной службы в социальной системе в целом. С другой стороны можно выделить операциональные, «внутренние» принципы государственной службы как отдельного государственно-правового института, которые направлены на реализацию утилитарных задач государственной службы.

Политико-правовые принципы задают основные направления развития государственной службы в рамках сложившейся политико-правовой системы и обусловлены не столько «внутренними», операциональными задачами и потребностями государственной службы, сколько необходимостью корреляции с политико-правовыми основами общества и государства.

С этой позиции рассматриваемые нами политические принципы выражают внешние связи государственной службы с иными политическими и правовыми институтами. Поскольку такие принципы отражают основные направления государственно-правового устройства в целом, то большинство из них закрепляются в Конституции Российской Федерации или непосредственно вытекают из конституционно-правовых норм. В этом смысле их действительно можно назвать конституционными принципами (Ю.Н. Стариков).

Если говорить о конкретных принципах государственной службы, закрепленных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации, то к политическим принципам следует, на наш взгляд отнести:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);
- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Ввиду того, что эти принципы, как мы говорили выше, являются внешними детерминантами формирования и функционирования системы государственной службы, они зачастую выступают в качестве пределов или границ самостоятельности собственно административного регулирования государственно-служебных отношений. Иными словами, утилитарные задачи государственной службы могут решаться исключительно в соответствии с данными принципами. Например, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю в ряде случаев может создавать определенные сложности в управленческой деятельности, когда требуется «не выносить сор из избы». Однако, данный принцип направлен не на упрощение процесса принятия и реализации управленческих решений, а выражает требования системы более высокого порядка – начала гласности и демократизма.

Таковую же функцию выполняет и принцип равного доступа к государственной службе. Вне зависимости от конкретных кадровых потребностей, целесообразности проведения конкурса и т.п. вакантная должность должна замещаться исключительно на конкурсной основе. Приведем конкретный пример. Гражданский служащий, находившийся в кадровом резерве на замещение вышестоящей должности (по результатам аттестации) был переведен на другую должность с испытательным сроком – три месяца. Однако через

месяц решением представителя нанимателя он был признан не прошедшим испытание. Может ли ему быть предоставлена прежняя должность (она пока вакантна) без проведения процедуры конкурсного отбора. Согласно положениям части 7 статьи 27 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;

2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Вместе с тем, одним из основополагающих принципов гражданской службы является равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей. Такого основания внеконкурсного замещения должности как неудовлетворительный результат испытания данная статья не содержит.

Таким образом, замещение прежней должности при неудовлетворительном результате испытания должно осуществляться на конкурсной осно-

ве, если отсутствуют иные основания внеконкурсного замещения данной должности, предусмотренные статьей 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

При этом можно констатировать наличие достаточно очевидной конкуренции между операциональными кадровыми интересами государственной службы и внешним, политическим требованием обеспечения равного доступа к государственной службе. Политические принципы по нашему мнению, как правило, выполняют функцию «ограничивающего регулирования» по отношению к организационно-функциональной составляющей служебного права.

К операциональным принципам, которые нашли отражение в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», можно отнести:

- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Перечень этих принципов расширяется специальными законами и иными нормативно-правовыми актами об отдельных видах государственной службы. Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» названы:

- стабильность гражданской службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

В Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечислены такие принципы как:

- единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел
- взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Нужно сказать, что перечень операциональных принципов является весьма обширным, поскольку охватывает широкий спектр отношений по организации и функционированию государственной службы. Ю.Н. Стариллов предложил подразделять подобные принципы на две группы: основные начала организации государственной службы и принципы функционирования государственной службы¹¹⁴.

А.С. Шиенкова выделяет организационные, статусные и деонтологические принципы государственной службы¹¹⁵. К организационным она относит принципы, которые определяют высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и федеральных законов; единство системы органов внутренних дел Российской Федерации; структуру службы в органах внутренних дел, порядок ее функционирования: единоначалие.

Статусные принципы, по ее мнению, устанавливают конкретное содержание государственно-служебных отношений: равный доступ к государственной службе в соответствии с профессиональными и деловыми качествами кандидатов; профессионализм и компетентность служащих органов внутренних дел; ответственность сотрудников органов внутренних дел за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них должностных обязанностей; обеспечение государственной защиты служащих.

Наконец, деонтологические принципы, по мнению А.С. Шиенковой, составляют руководящие начала, обуславливающие морально-нравственные качества лица, проходящего правоохранительную службу: политическая независимость; уважение чести и достоинства личности; разумное сочетание гласности, свободы слова и служебной сдержанности, конфиденциальности. В последние годы действительно возрос интерес к различного рода «этическим кодексам», «принципам служебного поведения». Здесь следует, однако, отметить, что этические или нравственные принципы не имеют оснований отно-

¹¹⁴ Стариллов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 79 - 82.

¹¹⁵ Шиенкова А.С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

суть к принципам государственной службы, поэтому в данной работе они рассматриваться не будут.

На законодательном уровне принципы государственной службы закрепляются в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации", который содержит статью 3 – «Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы». Кроме того, нормативно-правовые акты, регулирующие особенности отдельных видов государственной службы содержат свой «набор» принципов. Принципы государственной гражданской службы закрепляются в статье 4 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" текстуально не содержит перечня принципов организации и функционирования военной службы. Нужно сказать, что это во многом обусловлено тем фактом, что данный закон регулирует две группы разнородных отношений: с одной стороны, связанные с исполнением воинской обязанности, а с другой – с прохождением военной службы на контрактной основе. Тем не менее в юридической доктрине принципы военной службы выделяются. Так, А.В. Кудашкин полагает, что принципы государственной службы, закрепленные Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации", имеют универсальный характер, т.е. распространяются на все виды государственной службы а, следовательно, и на военную службу¹¹⁶. Помимо этого, он выделяет и иные формально не закрепленные принципы: принцип верности Отечеству, принцип обязательности решений и др.

Несколько иначе обстоит дело с принципами правоохранительной службы. К сожалению, специальный закон о правоохранительной службе на сегодняшний день все еще не принят, хотя проект этого закона существовал уже в 2004 году.

¹¹⁶ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия "Право в Вооруженных Силах - консультант". М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. С. 93.

В первом параграфе настоящего диссертационного исследования нами, на основе выделенных существенных признаков правоохранительной службы, был очерчен круг органов, в которых должны учреждаться должности правоохранительной службы.

Отдельными нормативными актами закрепляются принципы прохождения службы в названных органах. Так, например, Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"¹¹⁷ в статье 4 называет основные принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" содержит перечень принципов службы в органах внутренних дел (ст. 4)¹¹⁸. Федеральный закон "О Федеральной службе безопасности" закрепляет принципы деятельности федеральной службы безопасности (ст. 5)¹¹⁹.

Нужно заметить, что далеко не все эти нормативно-правовые акты дублируют положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Многие закрепляют собственные специфические принципы организации и прохождения государственной службы в конкретном государственном органе. В этой связи не может не возникнуть вопрос о соотношении общих принципов организации и деятельности государственной службы в целом, закрепленных в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации" и принципов отдельных видов государственной службы, которые устанавливаются специальными актами. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что специальными федеральными законами могут быть предусмотрены иные (помимо перечисленных в названном Законе) принципы построения и функционирования отдельных видов государствен-

¹¹⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹¹⁸ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

¹¹⁹ Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

ной службы, учитывающие их особенности. Иными словами, Закон предусматривает возможность «дополнения» закрепленных им принципов государственной службы в отношении отдельных ее видов.

Возникает вопрос: возможно ли «блокирование» общих принципов, установленных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» специальными принципами отдельных видов государственной службы? Теоретически возможна ситуация «конкуренции» указанных принципов. Как нам представляется, в такой ситуации должно будет применяться правило общего и специального регулирования: принципы отдельных видов государственной службы должны рассматриваться как специальные по отношению к общим принципам, закрепленным Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

Нужно сказать, что в специальной литературе предпринимались попытки выделения специальных принципов правоохранительной службы.

Так, например, А.Н. Яндовский в качестве основных принципов данного вида государственной службы называет: престиж государственной службы и авторитет отдельного служащего правоохранительных органов; наличие социальных технологий, повышающих статус всех категорий сотрудников правоохранительных органов; гибкое реагирование правоохранительных органов на сигналы как внутренней, так и внешней среды; а также технологии обеспечения гражданского содействия службе и контроля над ней¹²⁰.

Нужно сказать, что А.Н. Яндовский рассматривает принципы управления персоналом правоохранительной службы, что отличается от принципов ее организации и функционирования.

В.Б. Гайдов полагает, что к основным принципам правоохранительной службы в органах внутренних дел относятся: равный доступ граждан к службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; профессионализм и компетентность сотрудников; обеспечение федеральных

¹²⁰ Яндовский А.Н. Развитие системы управления персоналом правоохранительной службы: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2007. С. 8.

интересов; единоначалие; единство квалификационных требований по государственным должностям; ответственность сотрудников за принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; стабильность кадров; обеспечение государственной защиты сотрудников; политическая нейтральность службы¹²¹.

В целом, соглашаясь с обоснованностью выделения данных принципов, необходимо все же отметить, что они не отражают качественной специфики правоохранительной службы и в равной мере характерны для всех видов государственной службы. Пожалуй, единственным исключением является принцип обеспечения федеральных интересов, который указывает, что правоохранительная служба относится к компетенции Российской Федерации. Это специфическое проявление принципа федерализма. Как справедливо отмечается в специальной литературе принципом организации и функционирования гражданской службы, как и военной и правоохранительной службы, является федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹²².

В.В. Щукин в качестве принципов правоохранительной службы называет:

- соблюдение служебной дисциплины и законность;
- единство централизованной федеральной системы правоохранительных органов;
- подконтрольность и подотчетность служащих правоохранительных органов соответствующим органам государственной власти и управления;
- справедливое вознаграждение за исполнение своих профессиональных служебных обязанностей, должностной рост в соответствии с результа-

¹²¹ Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.12. Омск., 2001. С. 70 - 71.

¹²² Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2005 // СПС «КонсультантПлюс»

тами профессиональной деятельности, а также с учетом профессиональных способностей и квалификации;

- уважение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- гуманизм;
- согласованное взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению безопасности;
- непрерывность;
- сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности;
- запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной правоохранительной службы (например, состоять в выборных и иных органах, государственной власти и местного самоуправления; участвовать в деятельности общественных объединений, политических партий; совмещать службу в правоохранительных органах с иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой)¹²³.

Как нам представляется, специальными операциональными принципами правоохранительной службы в этом перечне можно назвать: единство федеральной централизованной системы органов и учреждений, непрерывность, а также сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

А.М. Артемьев предлагает сходную систему принципов правоохранительной службы¹²⁴:

- необходимость уважения и защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства от противоправных посягательств;
- соблюдение законности при исполнении служебных обязанностей и реализации должностных полномочий;

¹²³ Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6. С. 17.

¹²⁴ Артемьев А.М. К вопросу о принципах деятельности правоохранительной службы // Российский следователь. 2008. № 1. С. 25.

- единство основ организации и функционирования правоохранительной службы в государственных органах;
- единоначалие и иерархическая соподчиненность в системе правоохранительной службы;
- согласованность правоохранительной службы с иными видами государственной службы и муниципальной службой;
- взаимодействие с общественными организациями и частными лицами;
- защита сотрудников правоохранительной службы со стороны государства;
- равный доступ к правоохранительной службе на основе обязательного профессионального отбора;
- согласованность обязанностей, запретов и ограничений сотрудников правоохранительных органов с системой социальных гарантий служащего.

Следует согласиться с выделением принципа обязательности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Это, своего рода модификация принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, который также предполагает не только соблюдение, но и защиту прав и свобод.

Как нам кажется, серьезным препятствием идентификации специфических принципов правоохранительной службы является недифференцированный подход, при котором в рамках единой таксономии смешиваются политико-правовые и организационно-функциональные принципы. Исходя из того, о чем мы говорили выше, политико-правовые принципы, являясь внешними детерминантами по отношению к системе государственной службы, представляют собой набор базовых принципов организации государственной власти в целом. Практически все они закреплены в Конституции Российской Федерации или непосредственно вытекают из ее положений. Поэтому «набор» внешних или политико-правовых начал организации и деятельности

государственной службы всегда будет единым для всех ее видов. Можно говорить лишь о различных модификациях данных принципов в зависимости от конкретного вида государственной службы.

Поэтому, на наш взгляд, специальные принципы правоохранительной службы представляют собой ее операциональные начала. При этом можно говорить об общих операциональных принципах, которые характерны для всего института государственной службы и специальных операциональных принципах, характеризующих специфику правоохранительной службы. Данные принципы вытекают из особенностей правоохранительной службы, которые мы выделяли в первом параграфе работы.

Прежде всего, среди специальных операциональных принципов правоохранительной службы следует назвать военизированность. Содержание данного принципа представляется нам достаточно широким, включая как право и обязанность сотрудников правоохранительной службы применять оружие и специальные средства, так и (может быть в большей степени) особые организационные начала, например, - специфические дисциплинарные требования, единоначалие и т.п.

Еще одним сущностным специальным операциональным принципом правоохранительной службы является обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Т.Н. Добровольская на примере деятельности прокуратуры выделяет внешнюю сторону принципа законности, которая определяет назначение прокурорского надзора, и внутреннюю, касающуюся правовых средств его осуществления¹²⁵. Как нам представляется, эта внешняя сторона принципа законности в деятельности органов правоохранительной службы и выражает ее качественную специфику, которая заключается в активном обеспечении законности, путем пресечения и предотвращения преступлений и правонарушений. Данный принцип пра-

¹²⁵ Добровольская Т.Н. Понятие и система принципов организации и деятельности советской прокуратуры // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1976. С. 59, 60.

вооруженной службы можно было бы назвать принципом активного обеспечения законности.

К названным выше принципам близко примыкает принцип непрерывности правоохранительной службы, который заключается в том, что сотрудники правоохранительных органов обязаны предпринимать все, предусмотренные законом меры по предотвращению и пресечению правонарушений, о которых им стало известно вне зависимости от того совершаются они в пределах служебного времени или за его рамками (о чем мы уже писали в первом параграфе настоящей главы).

Специальным операциональным принципом правоохранительной службы является принцип конспирации. Данный принцип является одним из основных начал оперативно-розыскной деятельности и предполагает необходимость и легитимность использования в процессе ОРД (оперативно-розыскной деятельности) правил и приемов, позволяющих сохранять в тайне от преступников действия правоохранительных органов по их разоблачению¹²⁶. Конституционный Суд неоднократно отмечал, что оперативно - розыскная деятельность объективно невозможна без значительной степени секретности¹²⁷. В связи с этим осуществление негласных оперативно - розыскных мероприятий с соблюдением требований конспирации и засекречивание сведений в области оперативно - розыскной деятельности сами по себе не нарушают прав человека и гражданина.

Близко примыкает к данному принципу и принцип сочетания гласных и негласных методов и средств. Этот принцип также характерен для осуществления оперативно-розыскных мероприятий. Активное сочетание гласных и негласных методов позволяет проверять и перепроверять достовер-

¹²⁶ Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) / А.И. Алексеев, О.А. Вагин, Д.В. Закаляпин и др.; под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. Москва: Проспект, 2011 // СПС «КонсультантПлюс»

¹²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно - розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34. Ст. 4368.

ность полученной информации оперативно-розыскным путем, а впоследствии избегать ошибок в принятии процессуальных решений¹²⁸.

В то же время необходимо подчеркнуть, что принципы конспирации и сочетания гласных и негласных методов и средств характеризует не всю правоохранительную службу, а лишь службу в правоохранительных органах, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Перечисленные принципы, как мы видим, отражают сущностные особенности правоохранительной службы и в этом смысле их можно назвать специальными принципами данного вида государственной службы.

Таким образом, подводя итоги параграфа, можно отметить следующее:

1. Принципы государственной службы носят институциональный характер, так как распространяются не на всю отрасль административного права, а на один из его институтов – государственную службу.

2. По своему содержанию и сфере действия они являются неоднородными. В параграфе были выделены следующие группы принципов государственной службы:

- политико-правовые, которые, являясь «внешними» по отношению к ней, определяют место и социальное назначение института государственной службы в социальной системе в целом;

- операциональные или, «внутренние» принципы государственной службы как отдельного государственно-правового института, которые направлены на реализацию утилитарных задач государственной службы.

Операциональные принципы, в свою очередь, могут быть подразделены на общие операциональные (характеризующие всю систему государственной службы) и специальные операциональные (характерные для отдельных видов государственной службы (например, для правоохранительной)).

¹²⁸ Киселев А.П. Комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс»

Детальное исследование всех данных принципов и особенностей их реализации будет осуществляться во второй главе диссертации.

Глава 2. Роль и значение правовых принципов в административно-правовом регулировании правоохранительной службы

2.1. Политико-правовые принципы как основа построения системы правоохранительной службы Российской Федерации

В предыдущей части работы мы выделяли политико-правовые принципы правоохранительной службы, которые представляют собой набор базовых принципов организации государственной власти в целом и поэтому выступают внешними детерминантами по отношению к институту государственной службы. Эти принципы закрепляются в Конституции Российской Федерации или непосредственно вытекают из ее положений. Поэтому такие политико-правовые начала организации и деятельности государственной службы являются общими и едиными для всех ее видов. Как известно, предметом конституционно-правового регулирования являются, во-первых, общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством, а также (во-вторых) отношения, связанные с государственным устройством¹²⁹. Исходя из этой специфики предмета конституционного права политико-правовые принципы организации и деятельности государственной службы можно подразделить на две группы: антропные и институциональные.

Антропные (греч. *anthropos* «человек») принципы направлены на обеспечение конституционных прав граждан в сфере государственной службы. К ним можно отнести, например, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, принцип равного доступа к государственной службе.

Институциональные принципы определяют основные направления организации и деятельности государственной службы в системе социальных институтов. Такими принципами, по нашему мнению, являются: единство

¹²⁹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 144.

правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих и др.

Нужно сказать, что, несмотря на общий характер политико-правовых принципов, в зависимости от конкретного вида государственной службы данные принципы могут модифицироваться и приобретать какое-либо специфическое содержание. А.Н. Дементьев и С.В. Качушкин отмечают, что дублирование в отраслевых законах конституционных принципов путем дословного воспроизведения текста Конституции Российской Федерации нецелесообразно. Общие конституционные принципы предполагают их отраслевую конкретизацию. В отраслевых нормативно-правовых актах, по их мнению, необходимо закреплять те принципы, которые выражают "преломление", проекцию конституционных принципов на ту плоскость общественных отношений, которая являющихся объектом той или иной отрасли законодательства¹³⁰. В данном параграфе мы хотели бы рассмотреть содержательный аспект политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы применительно к правоохранительной службе.

Безусловно, одним из основных таких начал является приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. В соответствии со ст. 2 Конституции человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, это означает, что человек всегда выступает как самоценность, определяющая действия государства

¹³⁰ Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Принципы государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 4. С. 38.

и никогда не может рассматриваться в качестве средства для достижения интересов государства, блага народа и т.п.¹³¹.

Это наглядно свидетельствует, что данный принцип по сфере действия и своему содержанию не является собственным принципом государственной службы, а представляет собой внешнее политико-правовое начало ее организации и деятельности. В этом качестве рассматриваемый принцип может, в том числе, вступать в определенные противоречия с операциональными, внутренними задачами государственного органа. Его целью, помимо прочего, является ограничение (запрет) тех действий государственных служащих, которые хотя и направлены на реализацию задач государственного органа, но при этом ущемляют права и свободы человека.

В качестве примера, можно привести статью 5 Федерального закона "О полиции", в которой содержательно раскрывается принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. В частности, он предполагает, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Полученные в результате деятельности полиции сведения о частной жизни гражданина не могут предоставляться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

Как справедливо отмечается в специальной литературе, поскольку деятельность полиции по необходимости связана с применением принуждения,

¹³¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс»

она может заключать в себе существенную угрозу правам и свободам человека и гражданина¹³².

Соблюдение и уважение прав и свобод лица как конкретно-институциональное выражение более широкого конституционного принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина обладает особой значимостью именно в сфере правоохранительной службы, поскольку, как мы говорили выше, ее спецификой является возможность применения силы и специальных средств. Понятно, что это требует особых гарантий против властного произвола со стороны сотрудников правоохранительных органов. Поэтому данный принцип, как правило, детально выражается в законодательном закреплении правил и процедур применения государственного принуждения. Применительно у деятельности сотрудников полиции такие правила содержатся в главе 4 Федерального закона «О полиции» («Применение полицией отдельных мер государственного принуждения»).

Вместе с тем, уважение и соблюдение прав и свобод не исчерпывает содержание, закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, что в частности позволяет предъявить определенные претензии к текстуальной формулировке статьи 5 Закона о полиции.

В части 2 Основного закона говорится о том, что обязанностью государства является не только признание и соблюдение, но и защита прав и свобод человека и гражданина. Как указывают некоторые авторы, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью касается не только государства и его аппарата, но и каждого конкретного человека. Индивид, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, неизбежно сталкивается с государством, но уже в этом случае государство выполняет

¹³² Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. С. 128.

роль защитника прав и свобод своих граждан от неправомерного посягательства¹³³.

В.В.Головин отдельно выделяет принцип социальной ответственности в деятельности государственных органов (на примере Федеральной службы судебных приставов). Социальная ответственность - одно из основных понятий в деятельности государственных структур. «В конечном итоге главным результатом деятельности ФССП России являются восстановление нарушенных прав и законных интересов сторон исполнительного производства, третьих лиц. В этом и заключается принцип социальной ответственности и справедливости, поскольку удовлетворение только одной стороны - взыскателя может быть произведено с нарушением прав должника»¹³⁴.

Иными словами, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина предполагает не только «пассивную» обязанность государственных органов и должностных лиц не нарушать права граждан, но и активную инициативную деятельность, направленную на обеспечение их реализации и защиты. Нужно сказать, что концепция «позитивных обязательств» государства получила широкое развитие в прецедентной практике Европейского суда по правам человека¹³⁵. Теория позитивных обязательств используется Европейским Судом в тех случаях, когда непосредственным нарушителем прав, гарантированных Европейской конвенцией выступает частное лицо (как известно Суд рассматривает жалобы только в отношении государства), но со стороны государственных властей не были предприняты надлежащие действия в целях предотвращения данного нарушения. Так, например, по делу Илашку и других Большая палата Европейского Суда указала, что «обязательство Договаривающейся Стороны - участника Конвенции соблюдать гарантированные Конвенцией права не ограничивается обязательством отка-

¹³³ Кожевников О.А. Неукоснительное соблюдение правовых принципов государственной службы как один из путей повышения авторитета государства в сознании граждан Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 36 - 40.

¹³⁴ Головин В.В. Принципы эффективного руководства в Федеральной службе судебных приставов // Исполнительное право. 2006. № 3. С. 26.

¹³⁵ Филип Лич. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? // ehracmos.memo.ru/page.php?page=23

заться от нарушения указанных прав, но - самое главное - является позитивным обязательством, а именно обязательством принимать все необходимые меры для недопущения любых нарушений соответствующих прав на своей территории и обеспечения прекращения таких нарушений»¹³⁶.

Таким образом, конституционное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а их обеспечение и защита – обязанностью государства – предполагает, в том числе и «позитивные обязательства» всех государственных органов и их должностных лиц, направленные на реализацию данных прав. «Позитивной обязанностью» любого демократического правового государства является совершение "активных действий для реализации прав и свобод человека"¹³⁷. Как отмечается в литературе, конституционное положение о приоритете прав личности по отношению к интересам государства может быть реализовано только при условии, что государство в лице органов публичной власти будет способствовать осуществлению прав и законных интересов граждан и обеспечивать их защиту¹³⁸.

Представляется очевидным, что данный аспект приоритета прав и свобод человека обладает особой значимостью в сфере правоохранительной деятельности, которая по своей сути предполагает активные действия уполномоченных лиц, направленные на защиту прав. В этой связи мы полагаем, что формулировка статьи 5 Закона о полиции имеет чрезмерно «зауженный» характер – «Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина». Справедливости ради нужно заметить, что в этой статье закона содержится положение о том, что сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нрав-

¹³⁶ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 08.07.04 по делу «Илашку и другие против Молдовы и России» (CASE OF ILASCU AND OTHERS v. MOLDOVA AND RUSSIA), жалоба № 48787/99.

¹³⁷ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-кор. РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. М.: Изд-во "НОРМА", 2003. С. 143.

¹³⁸ Князев С.Д., Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях в свете решений Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 145 - 162.

ственное страдание. Однако, возникает вопрос: почему речь идет только о физических или нравственных страданиях? Представляется, что сотрудник полиции также должен пресекать, например, попытки завладения имуществом гражданина. Не совсем понятно и то, что законодатель делает акцент именно на умышленном причинении вреда. Если человеку причиняются физические страдания неосторожными действиями, то служащий полиции также должен принять меры по их пресечению.

Учитывая инициативный характер деятельности сотрудников правоохранительных органов, на наш взгляд, в данной статье в первую очередь речь должна идти об обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина.

С принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина тесно связан принцип законности в деятельности правоохранительной службы. Выше мы уже отмечали, что принципиально важным является активный характер деятельности правоохранительной службы по обеспечению законности. Правоохранительный служащий не просто обязан принимать какие-либо меры по восстановлению нарушенной законности, например, в случаях обращения граждан, но обязан сам в процессе своей повседневной профессиональной деятельности факты нарушения законности выявлять, пресекать и предотвращать. Функция активного обеспечения законности является, с нашей точки зрения, доминантной с позиции социального предназначения правоохранительной службы. В этой связи мы выделяли в качестве собственного принципа правоохранительной службы, выражающего ее специфику, обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств (принцип «активной законности»). Конкретно об этом принципе речь пойдет в третьем параграфе настоящей главы.

Здесь же мы хотели бы отметить еще один принципиальный аспект принципа законности, который должен обрести отраслевую и институцио-

нальную конкретизацию применительно к деятельности правоохранительной службы.

Как отмечают некоторые авторы, принцип законности на государственной службе юридически означает, что организация и функционирование службы строится на основе закона¹³⁹. С.С. Пчелинцев выделяет следующие существенные черты реализации принципа законности на государственной службе: а) верховенство для государственной службы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства; б) точное соблюдение требований законодательных и нормативных актов всеми государственными служащими; в) обязательность для государственных служащих исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации¹⁴⁰.

Как нам представляется, с учетом современного понимания принципа законности этот перечень должен быть несколько шире. В юридической литературе советского периода законность, как правило, понималась как «режим неукоснительного исполнения выражающих волю советского народа законов и основанных на них правовых актов»¹⁴¹, «строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами»¹⁴². К.Б. Калиновский в связи с этим отмечает, что понятие законности как производной от понятия закона отрицает любые характеристики качества или правомерности закона с содержательной точки зрения всеми,

¹³⁹ Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 61 - 73

¹⁴⁰ Пчелинцев С.С. Современное понимание принципа законности на государственной службе // Юридический мир. 2010. № 4. С. 32 - 34.

¹⁴¹ Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 43; Он же. Основы незыблемости советской законности. М., 1967. С. 7; Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма. Львов, 1975. С. 121 - 123.

¹⁴² Власов В.А. Социалистическая законность. М., 1948. С. 5; Попова В.И. Социалистическая законность и деятельность местных Советов. М., 1954. С. 14; Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. № 4. С. 31; Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. С. 109.

кроме законодателя¹⁴³. Подобная характеристика законности сводит ее исключительно к общеобязательности, которая, в свою очередь, является объективным свойством права¹⁴⁴.

Действительно, если рассматривать законность как соблюдение законов и иных нормативно правовых актов, то этот принцип оказывается «избыточным», излишним, поскольку право, в отличие от других социальных регуляторов, само по себе обладает качеством общеобязательности. Как отмечает В.В. Мальцев законность "без справедливости... лишена содержания, по сути, мертва"¹⁴⁵. "Без справедливости законность, т.е. точное и неукоснительное исполнение законов и иных правовых актов, превращается в формальный акт, лишенный... перспективы"¹⁴⁶.

И.Е. Винницкий в этой связи полагает, что законность нельзя рассматривать в качестве основополагающей, системообразующей идеи, определяющей содержание всех других принципов. «Принцип законности является формально-организующим и поэтому сам по себе не способен ни содержательно определять все другие принципы права, ни направлять и координировать их действие. Он не может выступать ни самоценностью, ни самоцелью, несет в себе инструментальную нагрузку, а следовательно, интегрировать своим действием все составляющие системы принципов права объективно не может»¹⁴⁷.

Как нам представляется, с этим можно согласиться, но только в рамках традиционного представления о принципе законности. Однако в последние годы в российской юридической доктрине появился иной концептуальный подход к сущности и содержанию данного принципа. Так, В.С. Нерсесянц от-

¹⁴³ Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. М., 1971. С.52.

¹⁴⁴ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. СПб., 1995. С.246.

¹⁴⁵ Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение // Государство и право. 1997. № 2. С. 101.

¹⁴⁶ Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск: Наука, 2004. С. 135.

¹⁴⁷ Винницкий И.Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14 - 17.

мечал, что совсем не всякий, а только лишь правовой закон должен лежать в основе принципа законности в правовом государстве¹⁴⁸. По мнению Н.В. Витрука, "законность означает идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законах государства в самом законотворчестве, в подзаконном нормотворчестве"¹⁴⁹.

Если говорить о деятельности государственных служащих правоохранительной службы, то отмеченная черта принципа законности означает, что их властная деятельность должна быть «связана» правом. Например, требование соблюдения служебной дисциплины в данном контексте должно быть «подчинено» соблюдению правовых предписаний. Например, Закон о полиции включает в содержание принципа законности (ст. 6) положение, согласно которому сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц. Традиционным для российского законодательства о правоохранительной службе является запрет исполнения незаконного приказа.

Деятельность служащего правоохранительной службы неизбежно связана с применением административного усмотрения.

Необходимо согласиться с тем, что «исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы государственной власти обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств»¹⁵⁰. Например, сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на

¹⁴⁸ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 531.

¹⁴⁹ Общая теория права. Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 523.

¹⁵⁰ Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 83.

полицию обязанностей для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции. В данном случае, сотрудник должен принять решение насколько серьезным является такое противодействие, решить вопрос о соразмерности применяемых силовых средств и т.п. При принятии такого решения он должен исходить не только из «буквы закона», позволяющего применять силу, но и руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Следующим политико-правовым принципом, который мы собираемся рассмотреть в данной части работы, является принцип равного доступа к государственной службе. Данный принцип носит общий характер, т.е. распространяется на все виды государственной службы, и закреплён в статье 32 Конституции Российской Федерации.

Согласно названному выше положению Основного закона, граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Учитывая, что статья 32 Конституции посвящена участию граждан в управлении делами государства, можно сделать вывод, что равный доступ к государственной службе также направлен на обеспечение такого участия. Как справедливо отмечается в специальной литературе, право равного доступа к государственной службе означает принципиальное равенство возможностей для всех взрослых дееспособных граждан Российской Федерации занять должность в государственном аппарате в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, отсутствие дискриминации по какому-либо признаку при формировании государственных органов¹⁵¹. Как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, право на равный доступ к государственной службе имеет важное значение, так как означает равенство исходных возможностей для занятия соответствующих должностей и недопустимость какой-либо дискриминации¹⁵².

¹⁵¹ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006 // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁵² Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 403 - 405.

В статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» равный доступ к государственной службе также называется в числе основополагающих начал организации и деятельности всех видов государственной службы. В мировой практике сложились два основных способа формирования кадрового состава государственного аппарата: система добычи и система заслуг¹⁵³. Система добычи предполагает, что политический субъект, одержавший победу на выборах либо иным способом пришедший к власти, исходя из своих интересов назначает конкретных лиц на соответствующие должности. Определяющим критерием при этом является подконтрольность выдвиженца лицу назначившему его. Сущность системы заслуг, напротив, заключается в замещении государственных должностей лицами, обладающими наиболее высокой квалификацией и иными качествами, необходимыми для осуществления должностных обязанностей, которые выявляются на основе специальных процедур (например – конкурсный отбор). В настоящее время система заслуг наиболее распространена в большинстве развитых стран мира. Система заслуг предполагает формирование кадрового состава на основе учета профессиональных качеств кандидатов, что обеспечивается использованием механизмов конкурсного отбора при приеме на государственную службу, обеспечением продвижения по служебной лестнице в соответствии с профессиональными способностями и личностными качествами государственного служащего. С этой целью разрабатываются различные методы диагностики профессионального уровня государственного служащего: квалификационный экзамен, аттестация, конкурс на замещение вакантной и вышестоящей должности и т.п.¹⁵⁴

Реализация принципа равного доступа к государственной службе в большинстве стран мира на сегодняшний день обеспечивается путем специальных процедур замещения должностей государственной службы, прежде всего, - конкурсного отбора. Согласно части 2 статьи 11 Федерального закона

¹⁵³ Демин А.А. Государственная служба. М., 2004. С. 49.

¹⁵⁴ Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009. С. 254.

«О системе государственной службы Российской Федерации» федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривается другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы.

Такие положения были установлены, например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», закрепляющим в качестве общего правила конкурсный механизм замещения должностей государственной гражданской службы. Принятое в соответствии с данным законом Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации устанавливает, что конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе¹⁵⁵.

Вместе с тем, представляется, что проведение конкурсного отбора на замещение вакантной должности государственной службы преследует и еще одну цель – обеспечение профессионализма кадрового состава. Согласно п. 19 названного Положения конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности. Таким образом, конкурсный отбор решает одновременно две задачи: внешнюю – обеспечение равного доступа к государственной службе и внутреннюю – оптимальное комплектование профессионального кадрового состава. Так,

¹⁵⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.

например, с одной стороны, в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы должно участвовать не менее двух кандидатов. А с другой, - если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, на замещение которой он был объявлен, представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса.

Конкурсный отбор на замещение вакантной должности государственной службы важнейшая процедура формирования кадрового состава, которая позволяет обеспечить реализацию демократического принципа равного доступа к государственной службе. Вместе с тем, в отношении военной и правоохранительной службы эта процедура может иметь и негативное значение. В данной сфере особенно значимым является профессиональный отбор.

В этом плане правовое регулирование как военной, так и правоохранительной службы обладает значительной спецификой. Как отмечается в литературе, основным способом замещения должностей военной службы всегда было административное назначение на должность соответствующим должностным лицом. В настоящее время в целях элиминации субъективного усмотрения при назначении на должность военной службы применяются различного рода процедуры согласования, аттестации военнослужащих, а при назначении на отдельные должности - проведение конкурса на замещение вакантных должностей¹⁵⁶. Таким образом, конкурсный отбор является отнюдь не основным способом замещения должностей на военной службе. Военное законодательство вместо понятия конкурсный отбор использует термин профессиональный отбор, которое предполагает определение профессиональной пригодности гражданина относительно конкретной воинской должности¹⁵⁷. Иными словами профессиональный отбор направлен на решение внутренних задач обеспечения адекватного кадрового состава государ-

¹⁵⁶ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия "Право в Вооруженных Силах - консультант". М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90 // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁵⁷ Указ Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 "Вопросы прохождения военной службы" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1999. № 38. Ст. 4534.

ственной службы, а не на обеспечение равного доступа граждан к государственной службе.

Во многом, аналогичная ситуация складывается и на правоохранительной службе. Так, например, Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в статье 4 («Принципы службы в органах внутренних дел») фактически закрепляет не принцип равного доступа к службе, а принцип профессионального отбора на равных условиях. В соответствии с ним должен обеспечиваться обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел.

Согласно статье 25 названного закона назначение на отдельные должности в органах внутренних дел, включенные в перечень должностей, утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности в органах внутренних дел, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности. Иначе говоря, конкурс здесь носит скорее исключительный характер.

Аналогичным образом решается вопрос на правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Граждане могут приниматься на службу в органы наркоконтроля на конкурсной основе. Перечень должностей, которые могут замещать граж-

дане, принимаемые на службу в органы наркоконтроля на конкурсной основе, утверждается директором ФСКН России¹⁵⁸.

Конечно, это не означает, что принцип равного доступа к государственной службе «не действует» на военной и правоохранительной службе. Как нам представляется такое положение дел обусловлено тем, что, как мы уже говорили выше, специфическими признаками данных видов государственной службы являются военнизированность, повышенный риск прохождения, возможность использования мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В этой связи законодательство о правоохранительной службе отдает приоритет профессиональному отбору, который, тем не менее, должен осуществляться на началах равенства.

Из отмеченных признаков правоохранительной службы вытекает и еще одна особенность реализации принципа равного доступа к государственной службе в данной сфере. Как справедливо отмечается в специальной литературе, "если не иметь в виду тривиальную в демократическом государстве формулировку равноправия, то следует подчеркнуть, что граждане не имеют и не могут иметь равного доступа к государственной службе"¹⁵⁹.

Согласно статье 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», на государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Таким образом, данный закон устанавливает три условия, при которых лицо может реализовать свое право на равный доступ к государственной

¹⁵⁸ Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

¹⁵⁹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 231.

службе: гражданство, владение государственным (т.е. русским¹⁶⁰) языком и возрастные пределы. Кроме того, как отмечает М.В. Пресняков, помимо условий поступления на государственную службу, т.е. «позитивных» требований которым должен соответствовать кандидат, законодатель выделяет «негативные» условия, т.е. обстоятельства, при наличии которых гражданину может быть отказано в доступе к государственной службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 16 называет обстоятельства, при наличии которых лицо не может быть принято на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий подлежит увольнению со службы. Как отмечают некоторые авторы, перечень ограничений, определенных в указанной статье Закона, существенный, и уже наличие его не позволяет говорить об абсолютно равном доступе граждан к государственной службе¹⁶¹.

Как правило, указанные ограничения распространяются и на служащих правоохранительной службы. Так, например, согласно статье 40.2. («Ограничения и обязанности, связанные со службой в органах и учреждениях прокуратуры») Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"¹⁶² на лиц, занимающих должности прокуроров и следователей, распространяются ограничения и запреты, установленные статьями 16 и 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Другие нормативно-правовые акты закрепляют собственные перечни ограничений, связанных с прохождением правоохранительной службы в том или ином органе, которые в целом являются сходными с ограничениями установленными на государственной гражданской службе. Вместе с тем, как мы уже неоднократно подчеркивали, правоохранительная служба обладает

¹⁶⁰ Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.

¹⁶¹ Антонова Н.М. Проблемы юридической ответственности в контексте реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 23 - 26.

¹⁶² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

несомненной спецификой: при исполнении своих полномочий служащий наделен правом применения физической силы, специальных средств и оружия. В этой связи практически все нормативно-правовые акты, регламентирующие прохождение правоохранительной службы содержат дополнительные ограничения. Их перечень является достаточно устойчивым.

Так, например, сотрудники правоохранительных органов, как правило, подлежат обязательной дактилоскопической регистрации. Указом Президента РФ "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" установлено, что отказ от прохождения обязательной дактилоскопической регистрации является ограничением, связанным с правоохранительной службой.

Как данным указом, так и Федеральным законом "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривается, что граждане, поступающие на службу в органы внутренних дел, проходят психофизиологические исследования (обследования), тестирование, направленные на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами. Формально это не названо в перечне ограничений, связанных с правоохранительной службой, однако фактически данное положение также ограничивает доступ к государственной службе.

Если ограничением, связанным с государственной службой является наличие не снятой или не погашенной судимости, то на правоохранительной службе, как правило, не может находиться гражданин который когда-либо имел судимость. Такое положение закрепляется в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" (ч. 2 ст. 40.1), в Указе Президента РФ "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" (п.18), в Федеральном законе "О полиции" (п. 2 ч. 1 ст. 29) и др.

Нужно сказать, что такое ограничение является традиционным для отечественного законодательства о правоохранительной службе. Так, например, относительно недавно принятый Федеральный закон «О полиции» кроме наличия судимости в прошлом называет в качестве обстоятельства, препятствующего прохождению государственной службы, прекращение в отношении гражданина уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием.

Указом Президента РФ "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" устанавливается, что гражданин не может проходить службу в органах наркоконтроля в случае привлечения его в качестве обвиняемого или избрания в отношении его меры пресечения по уголовному делу (за исключением случаев прекращения уголовного дела или уголовного преследования по реабилитирующим основаниям).

Вместе с тем, например, на прокурорского работника распространяются требования ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", который запрещает прохождение государственной службы только при наличии не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. В этой связи некоторые авторы отмечают несогласованность отдельных актов о правоохранительной службе¹⁶³. По нашему мнению, перечень ограничений, связанных с поступлением на правоохранительную службу и ее прохождением должен быть единым и содержаться в специальном законе о правоохранительной службе, поскольку в данном случае речь идет об ограничении важнейшего конституционного права – права на равный доступ к государственной службе.

¹⁶³ Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 71 - 80.

Кроме того, серьезного обсуждения требует и вопрос об обоснованности такого ограничения как наличие судимости или факта привлечения к уголовному преследованию в прошлом. Даже учитывая особую социальную значимость правоохранительной службы, нельзя не отметить недифференцированность самого подхода по отношению к данному ограничению. Вряд ли разумно ограничивать доступ к государственной службе за совершение в прошлом любого преступления.

Приведем конкретный пример. В Валдайском районном суде вынесен приговор по делу о ложном сообщении о готовящемся взрыве Яжелбицкой средней школы¹⁶⁴. Подростка, сообщившего о якобы подложенной бомбе, признали виновным по ст. 207 УК РФ (заведомо ложное сообщение об акте терроризма) и приговорили к 80 часам обязательных работ. Преступником оказался 15-летний учащийся 9 класса этой школы, который не хотел идти на занятия. Следует отметить, что уголовная ответственность по данной статье наступает с 14-летнего возраста. Будет ли разумным навсегда запретить службу в правоохранительных органах подростку, который по недомыслию совершил такое деяние? Ведь даже для тяжких и особо тяжких преступлений (кроме преступлений против мира и безопасности человечества) уголовное законодательство предусматривает срок давности. В данном же случае гражданин будет всю жизнь в определенном смысле расплачиваться за преступление, совершенное в подростковом возрасте, когда личность еще только формируется, при том, что совершенное им деяние не относится к особо тяжким и причинившим существенный ущерб.

В связи с этим, по нашему мнению, на законодательном уровне необходимо разработать и утвердить конкретный перечень преступлений, совершение которых должно выступать ограничением доступа к правоохранительной службе.

¹⁶⁴

<http://www.lugacity.ru/515-za-lozhnoe-soobschenie-o-bombe-v-shkole-podrostok-iz-novgorodskoy-oblasti-prigovoren-k-80-chasam-obyazatelnyh-rabot.html>

Традиционно также в качестве общего принципа государственной службы рассматривается федерализм. Согласно Федеральному закону "О системе государственной службы РФ" одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы является федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (кстати, текстуально в данном законе принцип федерализма не назван) гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Что касается военной и правоохранительной службы, то данные виды государственной службы находятся в исключительной компетенции Российской Федерации. Означает ли это определенное изъятие из принципа федерализма? Как представляется – нет, поскольку как принцип федерализм представляет собой способ разрешения противоречий и объединения людей на государственном уровне. В качестве режима и формы государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали¹⁶⁵. Как справедливо указывает Т.В. Заметина: «федерализм выступает одной из ведущих основ конституционного строя России, содействует укреплению демократических начал организации государственной власти на территории Российской Федерации, допускает сочетание принципов централизации и децентрализации в условиях национально-культурного и социально-экономического разнообразия субъектов Федерации»¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 16.

¹⁶⁶ Заметина Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 7.

Например, применительно к таможенной службе (которую также относят к правоохранительной службе) А.Ф. Ноздрачев отмечает, что выражением принципа федерализма выступает то, что в соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами таможенная служба относится к федеральной государственной службе и находится в исключительном ведении Российской Федерации¹⁶⁷.

Однако нет сомнений, что принцип федерализма в отношении организации и деятельности правоохранительной службы имеет существенную специфику. Ведущий ученый-конституционалист С.А. Авакьян характеризует подобный подход к организации государственного управления как «централизм» или «демократический централизм»¹⁶⁸. Централизм, по мнению ученого, органически присущ государству и объективируется в том, что определенные функции могут и должны быть присущи только ему в целом и никак не могут быть отданы территориальным единицам как частям государства¹⁶⁹. Как нам представляется этот термин и данный подход в целом весьма точно и четко выражают специфику реализации конституционного принципа федерализма в системе правоохранительной службы. Особенностью данного вида службы является централизация функций по охране и защите правопорядка, прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства. Данные функции не могут быть переданы субъектам Российской Федерации.

С принципом федерализма тесно связан еще один политико-правовой принцип государственной службы - единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Как отмечают

¹⁶⁷ Ноздрачев А.Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. №№ 7, 8

¹⁶⁸ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 21.

¹⁶⁹ Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. Вып. 1 / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М.: Статут, 2006. С. 6 - 21.

некоторые авторы, данный принцип непосредственно вытекает из федеративного устройства страны, которое основывается на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов¹⁷⁰.

Собственно, как нам представляется, выражением данного принципа является уже само наличие рассматриваемой здесь системы общих политико-правовых принципов государственной службы в целом. Данные основные начала организации и деятельности государственной службы призваны обеспечить единство подхода к регулированию служебных отношений. Как нам представляется, суть принципа единства правовых и организационных основ государственной службы заключается в том, что закрепляя специфику государственно служебных отношений того или иного вида государственной службы законодатель, тем не менее должен исходить из единого подхода к регулированию таких отношений.

Согласно Федеральному закону "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" взаимосвязь службы в органах внутренних дел и государственной службы иных видов обеспечивается посредством:

- 1) соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, а также основных социальных гарантий при прохождении службы в органах внутренних дел и государственной службы иных видов;
- 2) установления ограничений и обязательств при прохождении службы в органах внутренних дел и государственной службы иных видов;
- 3) учета стажа службы в органах внутренних дел при исчислении стажа государственной службы иных видов;
- 4) соотносительности специальных званий, воинских званий, классов чинов и дипломатических рангов;

¹⁷⁰ Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

5) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел и граждан, проходивших государственную службу иных видов.

Например, как отмечается в литературе, для служащих правоохранительных органов, военнослужащих и гражданских служащих установлены единые ограничения и запреты, связанные с противодействием коррупции на государственной службе, и аналогичная система ответственности за их несоблюдение¹⁷¹. Единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации выражается в установлении единого общегосударственного правового статуса гражданского служащего (квалификационные требования, права, обязанности, ограничения, запреты, гарантии, ответственность и др.)¹⁷².

Такой подход вполне оправдан, поскольку, выступая субъектом осуществления публичной власти, действуя в имени и в интересах государства, государственные служащие подчиняются единым правилам, установленным для данного специфического вида профессиональной деятельности. Выше мы уже говорили, что перечень ограничений, связанных с прохождением государственной службы различных видов характеризуется единством законодательного подхода. Однако особенности того или иного вида государственной службы определяют и определенную дифференциацию правового регулирования в данной сфере. Например, это связано с допуском к государственной службе лиц с криминальным прошлым.

Нужно, сказать, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что устанавливаемые ограничения прав государственных служащих должны «уравновешиваться» системой специальных гаран-

¹⁷¹ Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷² Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

тий¹⁷³. В этой связи, принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает соотносительность не только ограничений, связанных с прохождением государственной службы различных видов, но и предоставляемых государственным служащим гарантий.

Безусловно, специфика отдельных видов государственной службы требует и определенной дифференциации государственных гарантий, предоставляемых служащим. Так, некоторые авторы отмечают, что сопоставление систем социальных гарантий отдельных видов государственной службы демонстрирует единые подходы для военной и правоохранительной службы, что объясняется схожими условиями прохождения этих видов государственной службы¹⁷⁴. Например, пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих регулируется Федеральным законом "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"¹⁷⁵, а военнослужащих и служащих правоохранительных органов - Законом РФ "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей"¹⁷⁶.

Наконец, нельзя не остановиться еще на одном аспекте принципа единства правовых и организационных основ государственной службы – возмож-

¹⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 3. Ст. 354.

¹⁷⁴ Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013 // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁷⁵ Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

¹⁷⁶ Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

ности перехода гражданина с одного вида государственной службы на другой (или на муниципальную службу). Если рассматривать в качестве «нанимателя» государственного служащего государство, то будет логично учитывать служебные показатели гражданина по предыдущему месту службы: классный чин, стаж службы и т.п.

Например, согласно ч. 3 статьи 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», при переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитывается при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы.

Согласно статье 46 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" гражданам, проходившим военную службу или государственную гражданскую службу, при назначении на должности в ОВД первое специальное звание присваивается с учетом присвоенного воинского звания, классного чина или дипломатического ранга и продолжительности пребывания в воинском звании, классном чине или дипломатическом ранге.

Достаточно, проблемной в настоящее время нам видится реализация еще одного политико-правового принципа государственной службы - открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективному информированию общества о деятельности государственных служащих. Данный принцип прямо вытекает из ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации: «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами,

непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

С одной стороны, данный принцип прямо закрепляется в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность, в том числе, правоохранительной службы. Так, например, Федеральный закон «О полиции» в статье 8 закрепляет принцип открытости и публичности. В развитие данного принципа закрепляется обязанность полиции регулярно информировать государственные и муниципальные органы, а также граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Должностные лица должны не реже одного раза в год представлять отчет о своей деятельности законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, представительным органами муниципальных образований.

С другой, - как мы говорили выше, специфическим принципом правоохранительной службы является сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности. В этой связи Федеральный закон «О полиции» устанавливает, что деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций. Согласно статье 161 УПК данные предварительного расследования могут быть переданы гласности лишь с разрешения следователя, дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это допустимым, если разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" в качестве одного из принципов оперативно-розыскной деятельности называет принцип конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Рассматриваемые ограничения принципа открытости и публичности правоохранительной службы являются разумными и обусловленными специфическими операциональными задачами стоящими перед сотрудниками правоохранительных органов.

Как отмечается в специальной литературе, действующим законодательством предусмотрен ряд мер, направленных на реализацию принципа доступности информации о государственной службе¹⁷⁷. Так, можно отметить обязательность включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для государственной службы (конкурсные, аттестационные комиссии и др.).

Следует заметить, что в отличие от названного выше закона, законодательство о правоохранительной службе предусматривает лишь возможность участия независимых экспертов в деятельности подобных комиссий. Так, например, статья 25 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривает, что в состав конкурсной комиссии могут входить с правом совещательного голоса представители научных и образовательных учреждений, организаций - специалисты по вопросам деятельности органов внутренних дел.

Все это позволяет сделать вывод о том, что на правоохранительной службе в силу специфики профессиональной деятельности принцип открытости и публичности ограничен в большей степени, чем на государственной гражданской службе.

В юридической литературе в связи с реализацией принципа открытости и публичности государственной службы подвергается критике запрет допус-

¹⁷⁷ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Принцип доступности информации о государственной службе: реальность или фикция? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 3. С. 42-46.

кать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении государственных органов, должностных лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных и иных организаций, профессиональных или социальных групп, граждан, если это не входит в его служебные обязанности¹⁷⁸.

Так, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов отмечают, что запрет, установленный п. 10 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не соответствует целям и задачам государственной службы, а потому является ничем не оправданное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данный запрет преследует не публичные, а корпоративные интересы, что не согласуется с задачами государственной службы¹⁷⁹.

А.Н. Жигульских полагает, что нормы п. 10 ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" противостоят ряду положений Конституции Российской Федерации (в частности, ст. ст. 2, 29, 55), а также ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (с учетом правовой позиции Европейского суда по правам человека)¹⁸⁰.

Соглашаясь в целом с мнением названных ученых, мы полагаем, что значение названного запрета, различно на гражданской и правоохранительной службе, поэтому и вопрос о его обоснованности и конституционности должен решаться различным образом. Собственно, основная претензия к названному положению закона заключается в его абсолютном характере, что

¹⁷⁸ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Принцип доступности информации о государственной службе: реальность или фикция? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 3. С. 42-46; Жигульских А.Н. К вопросу об ответственности военнослужащих за публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 9. С. 46 - 53.

¹⁷⁹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Принцип доступности информации о государственной службе: реальность или фикция? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 3. С. 42-46.

¹⁸⁰ Жигульских А.Н. К вопросу об ответственности военнослужащих за публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 9. С. 46 - 53.

порождает недифференцированный подход в правоприменительной практике.

Так, например, приказом начальника Управления внутренних дел по Автозаводскому району городского округа Тольятти от 29 декабря 2009 года гражданин А.Н. Мумолин был предупрежден о неполном служебном соответствии в связи с нарушением запрета допускать публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов, выразившимся в том, что он разместил в сети Интернет видеообращение, в котором подверг критике организацию работы органа внутренних дел, где он проходил службу.

Автозаводской районный суд города Тольятти решением от 14 мая 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 14 июля 2010 года, оставил заявление А.Н. Мумолина о признании его привлечения к дисциплинарной ответственности незаконным без удовлетворения, указав, что в силу статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" (в настоящее время утратил силу) на сотрудников милиции распространяется запрет, установленный пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", и отметив, что до размещения видеообращения заявитель не обращался за защитой своих прав как сотрудника милиции в вышестоящие органы внутренних дел.

Данное дело дошло до Конституционного Суда Российской Федерации, который, с одной стороны подтвердил обоснованность данного запрета¹⁸¹. По мнению Суда, публичное выражение государственным служащими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти.

¹⁸¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28. Ст. 4261.

С другой стороны, Конституционный Суд указал, что в силу принципа открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих запрет для государственных служащих на публичные высказывания, суждения и оценки, выходящие за рамки возложенных на них должностных обязанностей, не должен использоваться для поддержания режима корпоративной солидарности работников государственного аппарата, исключающей доведение до граждан информации, имеющей важное публичное значение.

В резолютивной части данного Постановления Суд сделал вывод, что формальное применение данного запрета недопустимо. При оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Подводя некоторый итог нашему анализу политико-правовых принципов правоохранительной службы можно сделать следующие выводы.

Нами в диссертации были выделены следующие группы политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы: антропные и институциональные.

Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется в соответствии с антропными принципами организации и функционирования государственной службы. В числе таких принципов мож-

но назвать, например, принцип равного доступа к государственной службе, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

Институциональные принципы, на наш взгляд, являются основными направлениями, началами организации и функционирования государственной службы как социально-правового института. К ним можно отнести единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих и др.

Несмотря на общий характер политико-правовых принципов, в зависимости от конкретного вида государственной службы данные принципы модифицируются и приобретают специфическое содержание. В данном параграфе нами рассматривались содержательные аспекты политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы применительно к правоохранительной службе.

Был сделан вывод, что принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина предполагает не только «пассивную» обязанность государственных органов и должностных лиц не нарушать права граждан, но и активную инициативную деятельность, направленную на обеспечение их реализации и защиты. Данный аспект приоритета прав и свобод человека обладает особой значимостью в сфере правоохранительной деятельности, которая по своей сути предполагает активные действия уполномоченных лиц, направленные на защиту прав. В этой связи мы полагаем, что формулировка статьи 5 Закона о полиции имеет чрезмерно «зауженный» характер – «Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина». Учитывая инициативный характер деятельности сотрудников правоохранительных органов, на наш взгляд, в данной статье в первую очередь речь должна идти об обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Специфика конституционного принципа законности в сфере правоохранительной службы обусловлена возможностью применения сотрудником административного усмотрения. Например, сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции. В данном случае, сотрудник должен принять решение насколько серьезным является такое противодействие, решить вопрос о соразмерности применяемых силовых средств и т.п. При принятии такого решения он должен исходить не только из «буквы закона», позволяющего применять силу, но и руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

В настоящем параграфе было также обосновано, что принцип равного доступа к государственной службе применительно к правоохранительной службе носит более ограниченный характер по сравнению с гражданской службой. Конечно, это не означает, что принцип равного доступа к государственной службе «не действует» на военной и правоохранительной службе. Как нам представляется, такое положение дел обусловлено тем, что, как мы уже говорили выше, специфическим признаком данных видов государственной службы являются военизированность, повышенный риск прохождения, возможность использования мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В этой связи законодательство о правоохранительной службе отдает приоритет профессиональному отбору, который, тем не менее, должен осуществляться на началах равенства.

Кроме того, правоохранительная служба обладает несомненной спецификой: при исполнении своих полномочий служащий наделен правом применения физической силы, специальных средств и оружия. В этой связи практически все нормативно-правовые акты, регламентирующие прохождение правоохранительной службы содержат дополнительные ограничения,

связанные с поступлением на правоохранительную службу и ее прохождением. Их перечень является достаточно устойчивым.

По нашему мнению, перечень ограничений, связанных с поступлением на правоохранительную службу и ее прохождением должен быть единым и содержаться в специальном законе о правоохранительной службе, поскольку в данном случае речь идет об ограничении важнейшего конституционного права – права на равный доступ к государственной службе.

Критическому анализу было подвергнуто ограничение доступа к правоохранительной службе лиц, имевших снятую или погашенную судимость. По нашему мнению, на законодательном уровне необходимо разработать и утвердить конкретный перечень преступлений, совершение которых является ограничением доступа к правоохранительной службе.

Специфика реализации конституционного принципа федерализма в системе правоохранительной службы обусловлена централизацией функций по охране и защите правопорядка, прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства. Данные функции не могут быть переданы субъектам Российской Федерации. Поэтому принцип федерализма, применительно к правоохранительной службе трансформируется в принцип демократического централизма.

Суть принципа единства правовых и организационных основ государственной службы заключается в том, что закрепляя специфику государственно-служебных отношений того или иного вида государственной службы законодатель, тем не менее должен исходить из единого подхода к регулированию таких отношений. Такой подход вполне оправдан, поскольку, выступая субъектом осуществления публичной власти, действуя в имени и в интересах государства, государственные служащие подчиняются единым правилам, установленным для данного специфического вида профессиональной деятельности. Выше мы уже говорили, что перечень ограничений, связанных с прохождением государственной службы различных видов характеризуется единством законодательного подхода. Однако, особенности того или иного

вида государственной службы определяют и определенную дифференциацию правового регулирования в данной сфере. Например, это связано с допуском к государственной службе лиц с криминальным прошлым.

Еще один аспект принципа единства правовых и организационных основ государственной службы связан с возможностью перехода гражданина с одного вида государственной службы на другой (или на муниципальную службу). Если рассматривать в качестве «нанимателя» государственного служащего государство, то будет логично учитывать служебные показатели гражданина по предыдущему месту службы: классный чин, стаж службы и т.п.

Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективному информированию общества о деятельности государственных служащих прямо закрепляется в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность, в том числе, правоохранительной службы. Так, например, Закон о полиции в статье 8 закрепляет принцип открытости и публичности. С другой, специфическим принципом правоохранительной службы является сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности. В этой связи в сфере правоохранительной службы данный принцип подвержен ряду ограничений, которые были нами рассмотрены выше.

Таким образом, подводя итоги настоящего параграфа, отметим, что к политико-правовым принципам государственной службы можно отнести:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

В отличие от политико-правовых, операциональные принципы являются «внутренними», то есть, имманентными системе государственной службы в качестве отдельного государственно-правового института, и направлены на реализацию ее утилитарных задач. Они и будут рассмотрены в заключительных параграфах диссертации.

2.2. Общие операциональные принципы в системе правоохранительной службы

В первой главе настоящей диссертации наряду с рассмотренными выше политико-правовыми принципами мы выделяли, так называемые операциональные принципы, которые являются «внутренними», то есть, имманентными системе государственной службы в качестве отдельного государственно-правового института, и направлены на реализацию утилитарных задач государственной службы. Операциональные принципы правоохранительной службы также можно подразделить на общие, лежащие в основе формирования и функционирования всей системы государственной службы, и специальные, то есть, выражающие качественную специфику того или иного вида государственной службы. Вторая группа операциональных принципов будет рассмотрена нами в следующей части работы. Здесь нам представляется необходимым остановиться на общих операциональных принципах.

К ним по нашему мнению следует отнести:

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.
- стабильность гражданской службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.
- единоначалие и субординацию (подчиненность).

Принцип профессионализма и компетентности государственного служащего относится ко всем видам государственной службы. А.Ф. Ноздрачев в качестве условий стабильности кадровой политики называет, в том числе, искоренение протекционизма, отход от принципа формирования кадрового состава в зависимости от личной преданности и партийности, увольнение тех государственных служащих, которые не отвечают требованиям профессионализма и компетентности¹⁸². Ю.Н. Стариков также отмечает, что принцип профессионализма обеспечивает, в том числе, и стабильность государственной службы¹⁸³. При этом ученый отмечает, что принцип компетентности не совпадает по содержанию и функциональной роли с принципом профессионализма госслужащего. Компетентность, по его мнению, представляет собой способность и возможность государственного служащего исполнять свои должностные полномочия на надлежащем уровне. П.П. Сергун предлагает рассматривать понятие компетентность государственного служащего исходя из понятия "...компетенция государственного органа". Полномочия государственного служащего соответствуют компетенции государственного органа¹⁸⁴.

Как нам представляется, круг должностных полномочий государственного служащего определяется понятием «компетенция», что соответствует формальному статусу (должностному положению) гражданского служащего. Понятие же компетентность характеризует личную, субъективную способ-

¹⁸² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 68.

¹⁸³ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002. С. 19.

¹⁸⁴ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 1998. С. С. 131.

ность гражданского служащего выполнять свои профессиональные полномочия, то есть, способность практической реализации своей компетенции.

Как нам представляется, принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих заключается не в абстрактном увеличении их профессиональных знаний, совершенствовании навыков («нет предела совершенству»), а в том, чтобы обеспечить соответствие этих знаний и навыков (а также личностных качеств) конкретной должности государственной службы со своими специфическими требованиями. Иными словами действительное назначение данного принципа – сделать так чтобы каждый служащий занимал «свое место». Для реализации данной задачи необходимо, во-первых, разработка квалификационных требований по каждой должности государственной службы и, во-вторых, эффективные механизмы оценки профессиональных и личностных качеств служащего.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц как нигде актуален именно в сфере правоохранительной службы. Нужно заметить, что данный принцип предусмотрен и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В специальной литературе данный принцип часто рассматривается в совокупности с принципом правовой и социальной защищенности государственного служащего¹⁸⁵. Безусловно, защита государственных служащих от незаконного вмешательства в их деятельность, угроз, насилия и т.п. является элементом системы социальных гарантий предоставляемых им государством, однако, на наш взгляд, данный принцип имеет и свою качественную специфику, не сводимую к социальной и правовой защите государственных служащих.

¹⁸⁵ Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 22.

В юридической литературе обращалось внимание на то, что принцип защищенности государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность схож с принципом правовой и социальной защищенности, однако не тождествен ему¹⁸⁶.

Правовая и социальная защищенность служащих в первую очередь предполагает нормативное установление правовых и социальных гарантий¹⁸⁷. Защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, кроме того, представляет собой необходимое условие эффективного осуществления ими своих полномочий. Данный принцип предполагает, что государственные служащие обязаны выполнять только те указания, которые отдаются им непосредственно руководителем (вышестоящим должностным лицом) и только в пределах его полномочий¹⁸⁸.

Таким образом, данные принципы можно разграничить по их целевому назначению. Принцип социальной защищенности государственного служащего призван обеспечить права и законные интересы непосредственно самих государственных служащих. Принцип невмешательства в деятельность государственного служащего помимо этой задачи преследует цель обеспечения надлежащего исполнения государственным служащим его должностных обязанностей, т.е. операциональные задачи государственной службы. В качестве дополнительного аргумента такого сущностного характера данного принципа можно привести положение статьи 9 Федерального закона "О противодействии коррупции"¹⁸⁹, которая устанавливает обязанность государственного служащего сообщать компетентным органам и должностным лицам о случа-

¹⁸⁶ Глушко Е.К. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М.: АНО "Центр публично-правовых исследований", 2007. Т. 2. С. 375 - 394.

¹⁸⁷ Кирьянов А.Ю. Сущность и реализация принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1. С. 24 - 27.

¹⁸⁸ Соломатин Е.Ю. О механизме реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14.

¹⁸⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

ях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Причем за неисполнение данной обязанности предусматривается привлечение к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с государственной гражданской службы. Это еще раз подтверждает публичную направленность принципа защищенности государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Учитывая рассмотренный аспект данного принципа, нам представляется более логичным сформулировать его как принцип недопустимости неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность. Так, например, статья 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"¹⁹⁰ запрещает любое вмешательство в осуществление прокурорского надзора.

Принцип недопустимости неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность в частности предполагает нейтральность самого государственного служащего. В этом смысле к сотрудникам правоохранительных органов предъявляются более жесткие требования, чем к гражданским служащим. Так, например, как правило, реализация данного принципа на правоохранительной службе связана с требованием политической нейтральности. Согласно Федеральному закону "О Следственном комитете Российской Федерации"¹⁹¹, сотрудники Следственного комитета не могут являться членами политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Согласно статье 4 Закона о службе в органах внутренних дел («Принципы службы в органах внутренних дел») сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. Прокурорские

¹⁹⁰ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁹¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

работники также не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности (статья 4 Закона о прокуратуре).

С принципом невмешательства в деятельность сотрудника правоохранительной службы тесно связан принцип единоначалия и субординации (подчиненность). Нужно сказать, что данный принцип в той или иной степени присущ всем видам государственной службы, однако в наибольшей степени он выражен в системе военной и правоохранительной службы. Так, например, данный принцип закрепляется статьей 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно данному принципу сотрудник органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей подчиняется только прямым руководителям (начальникам). Прямыми руководителями (начальниками) сотрудника являются руководители (начальники), которым он подчинен по службе, в том числе временно.

Принцип единоначалия в юридической литературе определяется как основополагающая идея по поводу организации и осуществления управления коллективами людей одним человеком, наделенным для этого властью, состоящим с подчиненными в отношении субординации и имеющим право принимать директивные решения, регулирующие их поведение и отношения между ними в процессе совместного труда во имя достижения целей организации¹⁹².

Традиционно организация и деятельность государственного управления и, в частности, государственной службы строятся на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности. Однако в отношении правоохранительной и военной службы основным является принцип единоначалия, а принцип коллегиальности играет незначительную роль.

¹⁹² Хантуев А. А. Принцип единоначалия и его реализация в управлении органами внутренних дел. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13.

Наконец, следует отдельно остановиться на таком операциональном принципе правоохранительной службы как ее стабильность. Как отмечается в специальной литературе, в большинстве зарубежных государств законодательство о государственной службе закрепляет принцип стабильности государственной службы, или принцип пожизненного назначения государственных служащих. Этот принцип обусловлен стремлением обеспечить профессионализм в осуществлении управленческих функций, стабильность в функционировании всего аппарата управления, плавную и постепенную преемственность при переходе от одной политической программы к другой¹⁹³.

Вместе с тем, как нам представляется, данный принцип в юридической литературе понимается достаточно «узко» как принцип стабильности правового положения государственного служащего. Не отрицая значимость обеспечения стабильности правового положения государственного служащего и стабильности государственной службы как социального института, мы все же полагаем, что подобная интерпретация не исчерпывает содержания данного принципа. Государственная служба представляет собой относительно обособленную подсистему государственного аппарата и в свою очередь также обладает качеством системности (не случайно базовый закон в данной сфере называется «О системе государственной службы Российской Федерации»). Системный подход, получивший развитие в современной эпистемологии исходит из понимания системы как совокупности взаимодействующих, относительно самостоятельных элементов, объединенных (целостность системы) выполнением некоторой общей функции, не сводимой к функциям ее компонентов¹⁹⁴. Поэтому, как представляется, стабильность государственной службы как системы не сводится к стабильности правового положения государственного служащего.

¹⁹³ Кеник К.И. Правовое регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь // Трудовое право. 2006. № 8. С. 28.

¹⁹⁴ Алексеев П.В. Философия. М., 1999. С. 384 - 385; Аверьянов А.Н. Системное познание мира. М., 1985. С. 43.

Более того обновление и сменяемость управленческого персонала являются одними из важных факторов поддержания высокого уровня государственной службы, что ничуть не противоречит принципу стабильности самой государственной службы как системы. Поясним это на конкретном примере. На сегодняшний день в теории и практике административного права все чаще говорят о необходимости разработки эффективного механизма ротации кадрового состава государственной службы. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» называет ротацию в числе приоритетных принципов формирования кадрового состава. Под ротацией гражданских служащих понимается перемещение гражданских служащих в системе государственной службы из одного вида в другой, как в одном, так и в нескольких государственных органах. Понятно, что подобные перемещения и переводы в определенной степени дестабилизируют положение гражданского служащего. Однако, как справедливо отмечается некоторыми авторами, ротация гражданских служащих создает предпосылки к взаимозаменяемости руководителей и специалистов по направлениям профессиональной служебной деятельности и способствует повышению эффективности и гибкости системы гражданской службы¹⁹⁵. Взаимозаменяемость гражданских служащих, в свою очередь, способствует стабильности системы государственной службы. Кроме того, сейчас широко обсуждается возможность использования ротации в качестве механизма противодействия коррупции¹⁹⁶. Коррупция, в свою очередь, является одним из самых мощных дестабилизирующих факторов в современной России.

Как нам представляется, стабильность правового положения государственного служащего даже в большей степени направлена на реализацию иного принципа – социальной защищенности служащего. Стабильность правового положения государственного служащего не следует смешивать со

¹⁹⁵ Комментарий к ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" (постатейный) / Под ред. В.А. Козбаненко. СПб, Питер Пресс. 2008 // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁹⁶ Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное публичное и частное право. 2008. № 5. С. 35.

стабильностью кадровой политики, которая действительно направлена на стабилизацию государственной службы как системы.

Стабильность государственной службы как социально-политической системы обеспечивается сложным комплексом факторов, которые условно можно разделить на внешние и внутренние.

Внешние связаны с социально-экономической и политической ситуацией и предполагают стабильность нормативно-правовой основы государственной службы, а также ее структуры. Безусловным фактором дестабилизации является необоснованные реорганизации государственного аппарата, переименование и изменение статуса органов государственной власти. Усугубляет ситуацию отсутствие адекватного порядка такой реорганизации. После очередного изменения системы органов исполнительной власти, как правило, начинаются масштабные сокращения, кадровые перестановки.

Внутренние факторы стабильности государственной службы связаны с обеспечением стабильной кадровой политики, подготовки и подбора кадров, обновления кадрового состава на основе профессиональной преемственности. Закрепление предельного возраста пребывания на государственной службе на сегодняшний день в государственных органах воспринимается негативно, поскольку приводит к «выбиванию» опытных и компетентных управленческих кадров. На наш взгляд, уже это свидетельствует о слабости существующих механизмов формирования кадрового состава гражданской службы.

К основным направлениям кадровой политики, обеспечивающим стабильность государственной службы, по нашему мнению, следует отнести:

- нормативное закрепление квалификационных требований к должностям государственной службы;
- наличие адекватных и эффективных процедур регулярной оценки профессиональных качеств государственных служащих;
- систему дополнительного профессионального образования государственных служащих;

- формирование кадрового резерва и работу с ним;
- ротацию государственных служащих.

Становится очевидным, что принцип стабильности государственной службы во многом связан с принципом профессионализма и компетентности государственных служащих.

Как известно, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» исходит из принципа равного доступа к государственной службе и императивно закрепляет конкурсный механизм замещения должностей гражданской службы, в том числе и в порядке перевода на вышестоящую должность. Нужно отметить, что конкурсный отбор на замещение вакантной должности государственной службы направлен не только на реализацию равного доступа к государственной службе, гарантированного Конституцией Российской Федерации, но и призван обеспечивать функциональные интересы государственной службы – потребность в формировании адекватного кадрового состава. Это как мы говорили выше одно из основных направлений обеспечения стабильности кадровой политики на государственной службе.

Вместе с тем, на сегодняшний день процедура конкурса в значительной степени носит формальный характер и используется для легитимации уже принятого управленческого решения о назначении на должность конкретного лица. В основе данной проблемы лежит целый ряд взаимосвязанных факторов (в частности, слабость кадровых технологий конкурсной процедуры). Однако, как нам представляется, основным из них является возможность со стороны руководителя оказывать влияние на формирование и деятельность конкурсной комиссии и, тем самым, фактически определять результат конкурса. Выход из создавшегося положения может быть найден путем передачи функций по организации и проведению конкурсного отбора на замещение вакантной должности государственной службы независимым кадровым агентствам.

Одной из основ обеспечения стабильности государственной службы является формирование кадрового резерва и работа с кадровым резервом. К сожалению, на сегодняшний день указ Президента Российской Федерации о кадровом резерве пока не принят. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кадровый резерв формируется на конкурсной основе. При этом согласно части 4 ст. 64 Закона, включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 22 Закона о государственной гражданской службе. Названная статья устанавливает порядок конкурсного отбора на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Как мы уже говорили выше, в этом случае оценке подлежит не сам по себе абстрактный уровень знаний и навыков кандидатов, а его соответствие квалификационным требованиям к конкретной должности государственной службы. Указанные квалификационные требования выступают в качестве критерия такой оценки. Однако, что будет являться таким критерием при проведении конкурсного отбора в кадровый резерв?

Данная проблема связана с негативной, по нашему мнению, практикой включения в кадровый резерв кандидатов, не прошедших конкурсный отбор на замещение вакантной должности гражданской службы, но рекомендованных комиссией для включения в кадровый резерв. Впоследствии им может быть вне конкурса предложена другая должность гражданской службы. На наш взгляд, такая процедура, по сути, представляет собой «лазейку», позволяющую обходить конкурсный порядок замещения должностей государственной службы.

Решение данной проблемы, как представляется, связано с нормативным закреплением (например, указом Президента РФ) механизма формирования кадрового резерва на конкурсной основе по конкретным должностям государственной службы. Иными словами, зачисление в кадровый резерв должно осуществляться для замещения конкретной должности гражданской

службы. В этом случае конкурс будет заключаться в проверке соответствия профессиональных знаний и навыков кандидата той должности для замещения которой он зачисляется в резерв.

Таким образом, стабильность государственной службы сегодня во многом зависит от совершенствования кадровой работы и кадровых технологий и связана с задачей элиминации субъективного фактора путем использования административных процедур, обеспечивающих формирование адекватного кадрового состава.

Подводя итоги настоящего параграфа, отметим, что проведенный нами анализ операциональных принципов правоохранительной службы позволяет сделать следующие выводы.

Принцип профессионализма и компетентности государственного служащего относится ко всем видам государственной службы. Как нам представляется, круг должностных полномочий государственного служащего определяется понятием «компетенция», что соответствует формальному статусу (должностному положению) гражданского служащего. Понятие же компетентность характеризует личную, субъективную способность гражданского служащего выполнять свои профессиональные полномочия, т.е. способность практической реализации своей компетенции. Принцип компетентности гражданского служащего с этой точки зрения выражается в соответствии компетентности и компетенции соответствующего гражданского служащего.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность в специальной литературе часто рассматривается в совокупности с принципом правовой и социальной защищенности государственного служащего. Однако, на наш взгляд, данный принцип имеет и свою качественную специфику, не сводимую к социальной и правовой защите государственных служащих. Данные принципы можно разграничить по их целевому назначению. Принцип социальной защищенности государственного служащего призван обеспечить права и законные интересы непосредственно самих государственных служащих.

Принцип невмешательства в деятельность государственного служащего помимо этой задачи преследует цель обеспечения надлежащего исполнения государственным служащим его должностных обязанностей, то есть, операциональные задачи государственной службы. Учитывая рассмотренный аспект данного принципа, нам представляется более логичным сформулировать его как принцип недопустимости неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность.

С данным принципом тесно связан принцип единоначалия и субординации (подчиненность). Нужно сказать, что данный принцип в той или иной степени присущ всем видам государственной службы, однако в наибольшей степени он выражен в системе военной и правоохранительной службы. Организация и деятельность государственного управления и, в частности, государственной службы строятся на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности. Однако, в отношении правоохранительной и военной службы основным является принцип единоначалия, а принцип коллегиальности играет незначительную роль.

Наконец, отдельно был рассмотрен принцип стабильности государственной службы. В работе были выделены внешние и внутренние факторы, обеспечивающие стабильность государственной службы. Первые обусловлены с социально-экономической и политической ситуацией и предполагают стабильность нормативно-правовой основы государственной службы как социально-правового института. Внутренние факторы связаны с обеспечением стабильной кадровой политики, подготовки и подбора кадров, обновления кадрового состава на основе профессиональной преемственности.

Наконец, в заключительном параграфе диссертации мы остановимся на специальных операциональных принципах, характеризующих именно государственную правоохранительную службу Российской Федерации.

2.3. Специальные операциональные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации

В заключительном параграфе настоящего диссертационного исследования речь пойдет о специальных операциональных принципах организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации. Специальный характер данных принципов означает то, что они характеризуют именно государственную правоохранительную службу Российской Федерации, фиксируют ее особенности по сравнению с другими видами государственной службы Российской Федерации.

В силу отсутствия в настоящее время единого законодательного акта, регулирующего государственную правоохранительную службу Российской Федерации, какого-либо единого перечня специальных принципов правоохранительной службы законодательство не содержит. Некоторые принципы правоохранительной службы содержались в проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». В настоящее время некоторые из них нашли отражение в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако, как мы уже отмечали выше, данные принципы (единоначалие и субординация; обязательный профессиональный отбор; взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий) либо носят общий (политико-правовой) характер, либо характеризуют не только правоохранительную службу (и, тем более, не только службу в органах внутренних дел), а всю систему государственной службы Российской Федерации.

В связи с этим в настоящее время, с нашей точки зрения, существует объективная необходимость закрепления именно специальных операциональных принципов правоохранительной службы на законодательном

уровне. Оптимальным вариантом для этого было бы принятие федерального закона о правоохранительной службе Российской Федерации, однако, в настоящее время, к сожалению, о перспективах принятия данного закона остается лишь гадать.

Попытка выделить специальные операциональные принципы правоохранительной службы была предпринята нами в третьем параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования. Поскольку – как мы уже отмечали – специальные операциональные принципы правоохранительной службы должны характеризовать ее специфику, они должны вытекать из существенных особенностей правоохранительной службы. Исходя из данной посылки, нами были выделены такие принципы:

- военизованности;
- активного обеспечения законности;
- непрерывности осуществления;
- сочетания гласных и негласных методов и средств;
- конспирации.

Рассмотрим теперь данные принципы более подробно.

Первым среди принципов государственной правоохранительной службы следует назвать принцип военизованности. Военизованность применительно к правоохранительной службе означает наличие в ней некоторых черт, присущих военной службе, ее приближенность к последней. Это, однако, не значит, что правоохранительная служба тождественна военной: она лишь ближе к ней, чем служба гражданская.

Говоря о принципе военизованности, можно выделить несколько направлений, характеризующих его содержание.

Во-первых, государственная правоохранительная служба, также, как и военная, по самой своей природе характеризуется повышенным риском для проходящих ее граждан. При этом риск не просто неотъемлемо присущ правоохранительной службе в силу выполняемых правоохранительными служащими функций: сущность принципа военизованности проявляется в дан-

ном случае в том, что правоохранительный служащих всегда должен быть готов рисковать жизнью и здоровьем для достижения поставленных перед ним задач. Иными словами наличие повышенного риска *закладывается* законодателем в модель правового регулирования государственной правоохранительной службы.

Проявляется это, в частности, в том, что, имея в виду повышенный риск прохождения, при формировании законодательства о правоохранительной службе, следует закладывать в него правовые механизмы защиты правоохранительных служащих и выплаты им страховых компенсаций при причинении вреда их жизни и здоровью. На реализацию данных положений направлен, в частности, Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов"¹⁹⁷, о котором речь уже велась в диссертации выше.

Что же касается страховых компенсаций при причинении вреда их жизни и здоровью, то таковые содержатся в законодательных актах, регулирующих вопросы прохождения отдельных видов правоохранительной службы. Так, в частности, в соответствии с ч. 1 ст. 68 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудника органов внутренних дел и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, осуществляются на условиях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Статья 43 Федерального закона "О полиции" определяет, что жизнь и здоровье сотрудника полиции подлежат обязательному государственному страхованию за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год.

¹⁹⁷ Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 08.12.2011) "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудника полиции осуществляется на условиях и в порядке, установленных Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы"¹⁹⁸.

Обратим внимание, что последний из названных законодательных актов объединяет в предмете своего регулирования как сотрудников ряда правоохранительных органов, так и военнослужащих, что также свидетельствует о наличии общих черт между данными видами государственной службы.

Во-вторых, принцип военизированности находит свое выражение в возможности служащих правоохранительной службы применять в рамках, установленных законодательством, физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

Такое право установлено в отношении различных категорий правоохранительных служащих целым рядом нормативных актов¹⁹⁹. При этом можно обратить внимание, что в указанных нормативных актах используются различные подходы к закреплению рассматриваемого права.

¹⁹⁸ Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ (ред. от 08.11.2011) "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474.

¹⁹⁹ См. например: ст. 18-24 Федерального закона «О полиции»; ст. 11 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; ст. 26-30 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»; ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре»; ст. 37 Федерального закона "О Следственном комитете Российской Федерации"; ст. 28-31 Закона РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"; п. 59.1 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Так, ст. 18-24 Федерального закона «О полиции» устанавливают порядок применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Статья 11 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепляя права сотрудников органов внутренних дел на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, не устанавливает при этом порядок такого применения, а отсылает к соответствующим статьям Федерального закона «О полиции». Аналогичная отсылка имеется и в ст. 59.1 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Таким образом, Федеральный закон «О полиции» (также как и раньше Закон Российской Федерации «О милиции») является правовой базой применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия различными категориями правоохранительных служащих.

С другой стороны, некоторые законодательные акты непосредственно регулируют порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия определенными служащими правоохранительной службы. Так, например, согласно п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации" сотрудник таможенного органа имеет право применение физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия в порядке и случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Такие нормы содержатся в ст. 26-30 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»²⁰⁰. Аналогично и Закон РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" в ст. 28-31 непосредственно регулирует порядок применения сотрудниками органов, исполняющих уголовные наказания в виде ли-

²⁰⁰ Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О таможенном регулировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

шения свободы, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

При этом, в ряде случаев основания и порядок применения различными категориями правоохранительных служащих физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия отличаются. Безусловно, в некоторых случаях эти различия обусловлены спецификой полномочий соответствующих правоохранительных органов. Так, например, ст. 29 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» допускает возможность использования служебных собак (относимых законодательством к специальным средствам) для поиска и выявления наркотических средств, взрывчатых веществ, оружия, боеприпасов и других товаров, незаконно ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации и обладающих индивидуальным запахом, при проведении таможенного контроля; поиска и выявления наркотических средств, взрывчатых веществ, оружия, боеприпасов и других предметов, обладающих индивидуальным запахом, при производстве следственных действий и проведении оперативно-розыскных мероприятий; производства одорологических экспертиз и т.п. Данное использование служебных собак обладает определенной спецификой и, вполне очевидно, не все правоохранительные служащие должны быть наделены такими полномочиями.

В то же время достаточно сложно, как нам кажется, объяснить различный подход законодателя в возможности использования различными категориями правоохранительных служащих огнестрельного оружия. Так, например, ч. 3 ст. 30 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» запрещает применять оружие:

- 1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику таможенного органа, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей;

2) при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

Согласно же ч. 5 и 6 ст. 23 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции, а также при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Таким образом, получается, что сотрудник полиции не может применять огнестрельное оружие в отношении всех женщин (за исключением установленных законом случаев), а сотрудник таможенных органов – только в отношении женщин с видимыми признаками беременности.

Нам представляется, что в целом правила применения правоохранительными служащими огнестрельного оружия должны быть унифицированы, возможно, за исключением каких-то случаев, когда особые основания применения ими огнестрельного оружия обуславливаются особенностями осуществления ими своей профессиональной деятельности. При этом базовые, общие для всех основания и порядок применения огнестрельного оружия могут быть определены одним законодательным актом, которым вполне может быть Федеральный закон «О полиции». Другие законодательные и подзаконные акты, регулирующие прохождение правоохранительной службы в иных государственных органах, должны устанавливать, что соответствующие служащие могут применять огнестрельное оружие при наличии оснований и в порядке, установленном Федеральным законом «О полиции».

Существующая же в настоящее время ситуация в законодательстве в этой сфере в некоторых случаях вообще не позволяет точно определить возможности использования огнестрельного оружия отдельными категориями

правоохранительных служащих. Так, например, ч. 3 ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что прокуроры имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты, револьверы) и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Характерно, что редакция этой нормы, действовавшая до 28.12.2010 г. определяла, что прокуроры и следователи имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты, револьверы) и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном Законом РСФСР "О милиции". В настоящее же время законодательный акт, устанавливающий порядок применения прокурорами боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты, револьверы) не конкретизирован.

Между тем, вопрос этот далеко не праздный. Как мы уже показали выше, порядок применения огнестрельного оружия устанавливается в настоящее время различными законами и подзаконными актами. При этом, приведенные выше нормативные акты носят специальный характер в том смысле, что регулируют порядок применения огнестрельного оружия только определенными категориями граждан, обладающих специальным административно-правовым статусом (правоохранительных служащих). Конечно, можно предположить (прибегнув к историческому способу толкованию), что прокуроры могут применять огнестрельное оружие на основаниях и в порядке, установленных Федеральным законом «О полиции» (а не в порядке, предусмотренном, например, Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Однако, такое толкование не является вполне однозначным. Можно предположить и обратное: не указав в новой редакции ч. 3 ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на то, что порядок использования прокурорами огнестрельного оружия определяется Федеральным законом «О полиции», законодатель сознательно хотел установить иной порядок и основания.

Кроме того, надо отметить, что очень схожие нормы содержатся и в Федеральном законе "О Следственном комитете Российской Федерации"²⁰¹. Согласно ч. 4 ст. 37 данного закона сотрудники имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Отсылка к Федеральному закону «О полиции» здесь уже невозможна, поскольку данная норма изначально была принята именно в такой редакции.

Соответственно, в рассматриваемой ситуации более обоснованным выглядит предположение, что норма, содержащаяся в ч. 4 ст. 37 Федерального закона "О Следственном комитете Российской Федерации", отсылает не к какому-либо нормативному акту, устанавливающему основания и порядок применения огнестрельного оружия специальными субъектами (в таком случае без ответа остается вопрос – к какому), а к общему, устанавливающему основания и порядок использования оружия гражданами Российской Федерации, каковым в настоящее время является Федеральный закон "Об оружии"²⁰².

Между тем, ст. 24 Федерального закона "Об оружии" закрепляет – что вполне естественно – совершенно иной подход к применению огнестрельного оружия гражданами Российской Федерации, чем вышеупомянутые нормативные акты – сотрудниками правоохранительных органов. Статья 24 разрешает гражданам Российской Федерации применять имеющееся у них на законных основаниях оружие лишь для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Перечни оснований применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции, наркоконтроля, таможенных органов и др. гораздо шире, поскольку, являясь представителями власти, указанные категории должностных лиц могут при-

²⁰¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "О Следственном комитете Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

²⁰² Федеральный закон от 13.12.1996 ;№ 150-ФЗ (ред. от 10.07.2012) "Об оружии" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

менять оружие не только для защиты себя и своих близких, но и для предотвращения и пресечения правонарушений, задержания преступников, предотвращения угроз причинения вреда жизни и здоровью граждан и т.п.

Таким образом, получается, что сотрудники Следственного комитета, а, возможно, и прокуроры, выпадают из общего числа правоохранительных служащих с позиций законодательного подхода к возможности применения ими огнестрельного оружия. Косвенным доводом в пользу именно такого толкования соответствующих норм федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и «О Следственном комитете Российской Федерации» является содержащаяся в них фраза о предназначенности боевого ручного стрелкового оружия прокуроров и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации именно для личной защиты.

Между тем, если законодатель действительно стремился заложить в законодательство о прокуратуре и Следственном комитете именно такой, ограниченный подход к использованию огнестрельного оружия – он представляется нам совершенно неправильным. Дело в том, что, как мы уже отмечали выше, одним из принципов правоохранительной службы является принцип активного обеспечения законности, сущность которого заключается в том, что правоохранительный служащий должен пресекать правонарушения и преступления, во всех случаях, когда он только с ними сталкивается. Зачастую для этого ему приходится использовать физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие. Приравнение прокуроров и сотрудников Следственного комитета в возможностях использования огнестрельного оружия к обычным гражданам не просто усложняет им пресечение правонарушений, но и, по сути, нивелирует их статус как правоохранительных служащих.

В связи с этим нам представляется необходимым внести изменения в ч. 3 ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ч. 4 ст. 37 Федерального закона "О Следственном комитете Российской Федерации", указав в них, соответственно, что прокуроры и сотрудники Следствен-

ного комитета Российской Федерации имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном Федеральным законом «О полиции».

В-третьих, в качестве одной из составляющих принципа военизированнойности применительно к правоохранительной службе можно выделить особый режим службы правоохранительных служащих не только по сравнению с обычными работниками, но и по сравнению с гражданскими служащими, который является в определенной степени более близким к режиму военной службы. В частности, проявляется это в том, что сотрудники правоохранительных органов могут привлекаться к исполнению своих должностных обязанностей сверх установленного служебного времени в случае наличия служебной необходимости без их согласия.

Так, например, согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации" для исполнения неотложных или непредвиденных обязанностей по службе сотрудник таможенного органа может привлекаться к исполнению своих должностных обязанностей сверх установленного служебного времени, а также в выходные и праздничные дни на основании приказа начальника таможенного органа. В соответствии с ч. 6 ст. 53 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" сотрудник органов внутренних дел в случае необходимости может привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. В соответствии с п. 8 Приказа ФСКН РФ от 12.05.2008 № 166 "Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка органов по контролю

за оборотом наркотических средств и психотропных веществ"²⁰³ для исполнения неотложных или непредвиденных обязанностей по службе сотрудник может привлекаться к исполнению должностных обязанностей сверх установленного служебного времени, а также в выходные и нерабочие праздничные дни в ФСКН России - на основании приказа директора ФСКН России, в территориальном органе или организации ФСКН России - на основании приказа начальника территориального органа или организации ФСКН России.

Как видим, привлечение указанных сотрудников правоохранительных органов допускается без их согласия. При этом, основания привлечения их к работе в периоды, которые выходят за пределы установленной для них нормальной продолжительности служебного времени в нормативных актах не конкретизируются и остаются в исключительном усмотрении их руководителей.

Для сравнения: ТК РФ исходит из общего принципа, согласно которому привлечение работника к сверхурочным работам (ст. 99), работам в выходные и праздничные дни (ст. 113) допускается только с письменного согласия работника и лишь в исключительных случаях (катастрофы, производственные аварии, введение режима чрезвычайного и военного положения), исчерпывающим образом указанных в Кодексе – без их согласия.

Аналогично обстоит ситуация и на государственной гражданской службе²⁰⁴.

Таким образом, принцип военизованности государственной правоохранительной службы находит свое выражение в:

– повышенном риске прохождения правоохранительной службы и связанных с этим гарантиях сотрудникам;

²⁰³ Приказ ФСКН РФ от 12.05.2008 № 166 "Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.06.2008 № 11795) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 25.

²⁰⁴ См. об этом: Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева // СПС КонсультантПлюс. 2005.

- возможности применения служащими правоохранительной службы физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- особом режиме службы.

Как мы уже отмечали выше, данные составляющие принципа правоохранительной службы закрепляются в законодательстве в связи с тем, что правоохранительные служащие осуществляют функцию активного противодействия правонарушениям, в силу чего, вполне естественно, нередко сталкиваются с противодействием правонарушителей. Отсюда возникает следующий принцип правоохранительной службы – принцип активного обеспечения законности.

Активность обеспечения законности как принцип правоохранительной службы Российской Федерации фиксирует тот факт, что правоохранительный служащий не просто вправе, а обязан выявлять, предупреждать и пресекать правонарушения о которых, ему становится известно. Поэтому для того же сотрудника полиции применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия также становится фактически обязанностью (например, в тех случаях, когда пресечение совершающегося преступления другими способами невозможно). Причем делать это правоохранительный служащий должен не только в собственно свое служебное время, но и в любые моменты, когда он обнаруживает факт совершения правонарушения. Это связано с еще одним специальным операциональным принципом правоохранительной службы – принципом непрерывности.

Как мы уже писали в первой главе настоящего диссертационного исследования, он заключается в том, что сотрудники правоохранительных органов обязаны предпринимать все, предусмотренные законом меры по предотвращению и пресечению правонарушений, о которых им стало известно вне зависимости от того совершаются они в пределах служебного времени или за его рамками.

В связи с этим вновь хотелось бы подчеркнуть, что в настоящее время принцип непрерывности не распространен в полном виде на всю систему

правоохранительной службы, что представляется нам неправильным. Конечно, полиция, таможенные органы, прокуратуры, наркоконтроль и другие правоохранительные органы имеют многочисленные различные функции и полномочия. Однако, базовая общая функция у них одна – обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Поэтому, по нашему мнению, в отношении тех сотрудников указанных и иных правоохранительных органов, которые имеют статус правоохранительных служащих, в законодательстве должен быть закреплён общий подход, в соответствии с которым они должны предотвращать и пресекать не только правонарушения в рамках своих профессиональных должностных полномочий, но и любые преступные деяния, о которых им становится известно.

В качестве образца здесь можно взять положения ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции», согласно которой сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан:

1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

Принцип непрерывности прохождения правоохранительной службы имеет и другую сторону. Она проявляется также в том, что служащие правоохранительной службы в некоторых случаях могут быть уволены за совершение проступков, порочащих их честь и достоинство, и во внеслужебное

время. Здесь надо сказать, что на практике случаи увольнения по таким основаниям встречаются достаточно часто. При этом, нередко уволенные служащие обращаются в суды, требуя восстановления на службе и мотивируя свои действия именно тем, что порочащие их честь и достоинство проступки были совершены ими во внеслужебное время.

Так, например, Сосин С.Ю. обратился в Октябрьский районный суд г. Мурманска с иском к Прокуратуре Мурманской области об отмене приказа прокурора Мурманской области № ** от Дата, восстановлении на службе в должности Дата, взыскании заработной платы (денежного довольствия) за время вынужденного прогула с Дата по дату вынесения решения.

В обоснование заявленных требований указал, что с Дата проходил службу в органах прокуратуры. Дата назначен на должность Дата. Приказом прокурора Мурманской области № ** от Дата уволен из органов прокуратуры РФ по подпункту «в» пункта 1 статьи 43 ФЗ «о прокуратуре РФ».

Дата в прокуратуру Мурманской области поступила информация Управления ФСБ России по Мурманской области о совершении Сосиным С.Ю. проступков порочащих честь прокурорского работника, в связи с чем проведена проверка, на период которой Сосин С.Ю. отстранен от должности.

Проверкой установлено, что Дата в ночное время Сосин С.Ю., находился в прокурорской форме в баре, где распивал спиртные напитки с другими лицами. *В ходе распития выражая неуважение к окружающим, нарушая служебную этику и общественный порядок вел себя вызывающе, шумел, мешал посетителям бара, своим поведением спровоцировал конфликтную ситуацию с посетителями бара, после чего принял участие с ними в драке, к месту происшествия вызваны сотрудники милиции, инцидент получил огласку.*

Своими действиями Сосин С.Ю. совершил проступок, порочащий честь прокурорского работника, что несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры. По результатам проверки Сосин С.Ю. освобожден от должности и уволен.

Рассмотрев все обстоятельства данного дела, суд пришел к выводу, что совершенные С.Ю. Сосниным проступки действительно порочат честь и достоинство прокурорского работника и тот факт, что они были совершены во внеслужебное время не влияет на законность увольнения. На основании этого судом было принято решение отказать Соснину С.Ю. в иске в полном объеме²⁰⁵.

В то же время, нам представляется, что не все случаи увольнения сотрудников правоохранительной службы по данному основанию действительно объективно демонстрируют их поведение как порочащее честь и достоинство. Так, например, достаточно часто суды признают законными увольнения различных служащих правоохранительной службы, допустивших административное правонарушение в виде управления транспортным средством в состоянии опьянения (см. например: решение Ленинского районного суда г. Уфы от 10 августа 2012 г. № 2-2934/12; решение Починковского районного суда Смоленской области от 5 июля 2012 года № 2-585/2012).

Не оспаривая серьезную общественную опасность управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, мы, в то же время считаем, что само по себе совершение данного правонарушения не является проступком, порочащим честь и достоинство сотрудника правоохранительного органа, тем более, что обстоятельства совершения его могут быть различны. Совершив данное административное правонарушение, сотрудник правоохранительного органа подвергается административному наказанию в виде лишения права управления транспортным средством либо административного ареста. Увольнение его только за сам факт совершения данного административного правонарушения, если данное правонарушение не сопровождалось какими-то еще действиями противоправного характера является, по сути, двойным наказанием за один проступок.

Совсем иная ситуация имеет место, когда сотрудник правоохранительных органов, управляя транспортным средством в состоянии опьянения, при

²⁰⁵ Решение Октябрьского районного суда г. Мурманска от 1 мая 2007 г. № 2-2813

совершении ДТП либо при задержании сотрудниками ГИБДД оказывает им сопротивление, ведет себя вызывающе, бравировает своим служебным положением и т.п. Вот такие поступки действительно малосовместимы с прохождением правоохранительной службы и требуют надлежащей оценки со стороны руководства данного сотрудника.

В качестве примера здесь можно привести решение Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 23 мая 2012 года. В данном случае приказом и.о. прокурора Ставропольского края № 894-к от 21.11.2008 года Сейранов Р.Ю. был принят на должность помощника прокурора Георгиевского межрайонного прокурора.

Приказом и.о. прокурора Ставропольского края № 6 к/н от 11.03.2012 г. «Об освобождении и увольнении» Сейранов Р.Ю. освобожден от должности помощника Георгиевского межрайонного прокурора и уволен из прокуратуры Ставропольского края за нарушение Присяги прокурора.

Считая увольнение незаконным, Сейранов Р.Ю. обратился в суд с иском к прокуратуре Ставропольского края о восстановлении на работе в прежней должности, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда в размере 20000 рублей, ссылаясь на то, что в органах Прокуратуры РФ он работает с 2002 г., с 2008 г. состоял в должности помощника Георгиевского межрайонного прокурора.

На основании приказа прокуратуры СК № 6 к/н от 11.03.2012 г., за подписью и.о. прокурора края старшего советника юстиции Г., он, на основании п. 1 ст. 41-7, подпункта «в» п. 1 ст. 43 ФЗ «О прокуратуре РФ», п. 14 ст. 81 ТК РФ, был освобожден от должности помощника Георгиевского межрайонного прокурора и уволен из прокуратуры СК за нарушение Присяги прокурора.

Судом установлено, что 07 марта 2012 года в прокуратуру Ставропольского края поступила информация заместителя прокурора г. Пятигорска, в которой сообщалось, что помощник Георгиевского межрайонного прокурора юрист 1 класса Сейранов Р.Ю. 07.03.2012 г., управляя автомобилем «ХХ» бе-

лого цвета, без регистрационных знаков, в 14 часов 30 минут на пр. К. в г. Пятигорск совершил дорожно-транспортное происшествие, допустил столкновение с автомашиной «ХХ» (регистрационный знак ХХ), принадлежащей гражданину Н.. Первоначальными оперативно-розыскными и процессуальными действиями было установлено, что в результате ДТП водитель и пассажиры автомашины «ХХ» применили насилие в отношении Н., а также в отношении заместителя начальника ОД отдела МВД России по г. Пятигорск Т., после чего с места ДТП скрылись, но были задержаны.

Допрошенный в судебном заседании свидетель В. пояснил, что он является инспектором ДПС. 07 марта 2012 г. нес службу вместе с инспектором Р.. Примерно в 14 часов 50 минут от дежурного ОМВД РФ по г. Пятигорск была получена ориентировка о произошедшем ДТП и драке, участником которых является водитель автомобиля «ХХ» белого цвета без государственных номеров. На пересечении улиц Д., В. и Т. г. Пятигорска был остановлен указанный автомобиль. На требование предъявить документы, водитель автомобиля, как позже стало известно Сейранов Р.Ю., предъявил удостоверение помощника межрайонного Георгиевского прокурора. *На требование предъявить другие документы, стал вести себя вызывающее, пояснил, что предъявление удостоверения работника прокуратуры является достаточным.* У Сейранова Р.Ю. были видны ссадины и следы крови на руках, и синяк под глазом, что свидетельствовало о произошедшей во время ДТП драки. *Сейранов Р.Ю. провоцировал скандал, отвечал ему и Р. в грубой форме, угрожая увольнением со службы, поясняя, что ему удастся избежать административной ответственности.* От Сейранова Р.Ю. исходил запах алкоголя. На повторное требование предъявить документы на право управления транспортным средством и на транспортное средство, Сейранов Р.Ю. ответил отказом.

Кроме того, в ходе проверки, давая объяснения на имя и.о. прокурора СК (л.д. 156, 158) *Сейранов Р.Ю, не оспаривал того обстоятельства, что в ходе инцидента допускал нецензурную брань, что, по мнению суда, является*

недопустимым для сотрудника прокуратуры, который в центре г. Пятигорска, днем, являясь участником драки, выражался нецензурной бранью, тогда как, в силу своих обязанностей, должен был принять меры к предотвращению конфликта.

На основании всего этого Октябрьский районный суд г. Ставрополя принял решение требования Сейранова Р.Ю. к прокуратуре Ставропольского края о восстановлении на работе в должности помощника Георгиевского межрайонного прокурора, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда – оставить без удовлетворения.

Как видно, в данном случае сотрудник прокуратуры не просто совершил ДТП в пьяном виде, а также использовал нецензурную брань и насилие по отношению к другому участнику ДТП – он неоднократно в ходе всего инцидента демонстрировал свою принадлежность к органам прокуратуры в качестве обстоятельства, которое, его мнению, позволит ему избежать ответственности за совершенное. Безусловно, такое поведение действительно порочит честь и достоинство служащего правоохранительной службы и увольнение Р.Ю. Сейранова выглядит в контексте всех обстоятельства полностью обоснованным.

В связи с этим представляется, что в действующем законодательстве о правоохранительной службе следует более четко обозначить, что само по себе совершение сотрудниками правоохранительных органов административного правонарушения не является достаточным обстоятельством для увольнения их со службы в связи с совершением деяний, порочащих их честь и достоинство.

Последними из выделяемых нами специальных операциональных принципов правоохранительной службы являются принципы конспирации и сочетания гласных и негласных методов и средств. Применительно к данным методам надо подчеркнуть, что они характеризуют не всю систему правоохранительной службы, а лишь ту ее часть, которая связана с прохождением

службы в правоохранительных органах, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности. Как отмечается в комментарии Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" «принципы конспирации и сочетания гласных и негласных методов и средств неизвестны другим отраслям права, поэтому их традиционно относят к специальным (отраслевым) принципам оперативно-розыскной деятельности»²⁰⁶.

Из тех государственных органов, в которых в настоящее время осуществляется правоохранительная служба Российской Федерации, правом осуществлять оперативно-розыскные мероприятия не наделены только прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации. Применительно ко всей остальной системе правоохранительной службы принципы конспирации, а также сочетания гласных и негласных методов и средств действуют в полном объеме.

Нужно сказать, что в законодательстве и специальной литературе принцип конспирации и принцип сочетания гласных и негласных методов и средств не всегда разграничиваются. Так в статье 5 Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) "О Федеральной службе безопасности" в качестве одного из принципов деятельности федеральной службы безопасности называется конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности. В специальной литературе отмечается, что принцип конспирации означает установление особого порядка получения, оформления, хранения и использования оперативно-розыскной информации, а также обязательных правил обращения с оперативно-служебными документами²⁰⁷.

Необходимость сохранения в тайне действий правоохранительных органов обуславливается рядом обстоятельств.

²⁰⁶ Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) / А.И. Алексеев, О.А. Вагин, Д.В. Закаляпин и др.; под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. Москва: Проспект, 2011 // СПС «КонсультантПлюс»

²⁰⁷ Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) / А.И. Алексеев, О.А. Вагин, Д.В. Закаляпин и др.; под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. Москва: Проспект, 2011.

Во-первых, потребностью принятия адекватных мер борьбы с преступлениями, которые готовятся и совершаются в условиях неочевидности с целью избежать уголовной ответственности. Тайным способам совершения преступлений государство вынуждено противопоставлять тайные способы их раскрытия.

Во-вторых, конспиративность позволяет избежать необоснованной или преждевременной компрометации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, когда ОРМ проводятся при наличии непроверенной или противоречивой информации.

В-третьих, сохранение тайны является в ряде случаев неременным условием оказания гражданами помощи в раскрытии преступлений, гарантией соблюдения их конституционных прав и свобод, а также специальных прав, определенных в ст. 17 и 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»²⁰⁸.

Вместе с тем, как нам представляется принцип конспирации обладает собственным содержанием, позволяющим отграничить его от принципа сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. Семантически конспирация означает скрытность, сохранение чего-либо в тайне. В данном контексте принцип конспирации предполагает сохранение тайны в ходе оперативно-розыскной деятельности. Он означает необходимость использования при осуществлении оперативно-розыскной деятельности методов, приемов, правил и средств, позволяющих сохранять в тайне от лиц, причастных к совершению преступлений, а значит, и окружающих действия полиции по выявлению, раскрытию преступлений, розыску лиц, их совершивших²⁰⁹. Обратим внимание, что речь не идет о негласных способах и средствах оперативно-розыскной деятельности, а о методах и приемах сохранения в тайне ее содержания и результатов.

²⁰⁸ Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный). Москва: Проспект, 2011. 176 с.

²⁰⁹ Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

Анализ законодательства об оперативно-розыскной деятельности позволяет выделить ряд норм, непосредственно направленных на реализацию данного принципа. Так, согласно части 4 статьи 5 Федерального закона от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) "Об оперативно-розыскной деятельности" лицо, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, то есть в отношении которого в возбуждении уголовного дела отказано либо уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события преступления или в связи с отсутствием в деянии состава преступления, и которое располагает фактами проведения в отношении него оперативно-розыскных мероприятий и полагает, что при этом были нарушены его права, вправе истребовать от органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведения о полученной о нем информации в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих возможность разглашения государственной тайны. Например, такому лицу может быть отказано в предоставлении информации о лице, негласно сотрудничающих с правоохранительными органами и т.п.

Согласно части 5 названной выше статьи в целях обеспечения полноты и всесторонности рассмотрения дела орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, обязан предоставить судье по его требованию оперативно-служебные документы, содержащие информацию о сведениях, в предоставлении которых было отказано заявителю, за исключением сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе.

Статья 9 (часть 4) указанного Закона закрепляет, что по требованию судьи ему могут представляться также иные материалы, касающиеся оснований для проведения оперативно-розыскного мероприятия, за исключением данных о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-

розыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и о тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Нужно сказать, что принцип конспирации обладает весьма широким и вариативным содержанием, что делает мало вероятным создание полного перечня случаев, когда сотрудники правоохранительного органа могут его использовать. В этой связи при рассмотрении конкретных уголовных и гражданских дел судьи зачастую опираются не на конкретные нормы закона, а непосредственно на сам принцип конспирации. Так, например, по одному из уголовных дел сторона защиты привела довод о процессуальной порочности проведенных ОРМ и незаконности возбуждения уголовного дела по тем основаниям, что заявление потерпевшего согласно представленной копии книги учета сообщений о преступлениях в УВД по ... зарегистрировано в 17 часов 00 минут ДД.ММ.ГГГГ, тогда как в СО по СУ СК при прокуратуре РФ данное заявление с копиями результатов ОРД, согласно входящему штампу, вошло в 13 часов 25 минут ДД.ММ.ГГГГ²¹⁰.

Однако, следует учесть, что подозреваемые на тот момент лица - Воробьев Р.П. и Комаров В.С. являлись должностными лицами УВД и могли повлиять на результаты расследования при наличии у них информации о возбужденном уголовном деле.

Из показаний свидетеля ФИО37 следует, что им совместно с руководством было принято решение о регистрации заявления ФИО14 только после взятия с поличным Воробьева и Комарова в целях конспирации.

Рассматривая данное дело суд указал, что согласно ст. 3 ФЗ «Об ОРД» одним из важнейших принципов оперативно-розыскной деятельности является принцип конспирации. В соответствии с ч. 4 ст. 16 названного Закона, для обеспечения безопасности общества и государства от преступных пося-

²¹⁰http://sudact.ru/regular/doc/30kox0XPkfrK/?regular-txt=принцип+конспирации®ular-case_doc=®ular-judge=®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=&_id=1395038400167&snippet_pos=32952#snippet

гательств допускается вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам должностным лицом органа осуществляющего ОРД, совершаемое при правомерном выполнении указанным лицом своего служебного или общественного долга. С учетом изложенного, принимая во внимание, что при своевременной регистрации сообщения о преступлении могла произойти утечка информации, после которой проведение оперативного эксперимента стало бы бессмысленным и невозможным, решение ФИО37 о регистрации в КУСП УВД по соответствующего заявления ФИО14 лишь после фактического задержания Воробьева и Комарова явилось, по мнению суда, законным и обоснованным.

Принцип сочетания гласных и негласных методов и средств близко примыкает к принципу конспирации. Данный принцип обусловлен тесной взаимосвязью оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений. Для того, чтобы использовать результаты ОРД, полученные негласным путем, в уголовном процессе, необходимо данные сведения проверять с помощью гласных приемов и подкреплять официальными материалами, которые могут выступать в качестве источников доказательств.

Согласно статье 15 Федерального закона от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) "Об оперативно-розыскной деятельности" при решении задач оперативно-розыскной деятельности органы, уполномоченные ее осуществлять, имеют право проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, производить при их проведении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации. Негласная или конфиденциальная форма работы предполагает в первую очередь скрытность

деятельности, зашифровку не только оперативного интереса, но и используемых в процессе его реализации сил, средств и методов проведения²¹¹.

Как справедливо отмечает Ю.П. Боруленков, предварительный, поисковый характер ОРД определяет границы ее гласности. Для гласных ОРМ характерна их публичность, осведомленность о них лица, которого они касаются. Подобные мероприятия проводятся уполномоченными на это законом оперативными работниками. Гражданин вправе, но не обязан сообщать сведения, интересующие оперативный аппарат. При этом исключаются какие-либо меры принуждения. В случае, если действия должностного лица нарушают права и свободы человека и гражданина, последний вправе обжаловать незаконные действия в установленном законом порядке. Иначе говоря, при проведении гласных ОРМ гражданин всегда выступает субъектом своих прав и гарантий их защиты. Негласные ОРМ не носят публичного характера. Поэтому лица, оказавшиеся в сфере негласной деятельности, не знают и не должны знать о проведении в отношении них ОРМ, связанных с раскрытием и расследованием преступлений. Это относится и к лицу, от которого может быть получена информация о преступной деятельности других лиц или о лицах, подозреваемых в совершении преступления²¹².

Результаты ОРД в соответствии со ст. 11 Закона об ОРД могут использоваться в качестве поводов и оснований для возбуждения уголовных дел, а также в процессе доказывания. Чтобы обеспечить использование результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе, необходимо сведения, полученные негласным путем, проверять и подкреплять гласными материалами, которые могут выступать в качестве источников доказательств²¹³.

Сочетание гласных и негласных методов позволяет проверять достоверность полученной оперативно-розыскной информации, избегать ошибок в

²¹¹ Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону "О Федеральной службе безопасности" М., Деловой двор, 2011.

²¹² Боруленков Ю.П. Принципы оперативно-розыскной деятельности как методологическая основа специфической юридической деятельности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. N 2. С. 14 - 20; N 3. С. 9 - 13.

²¹³ Смирнов М.П. Комментарий законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом: учебное пособие (постатейный). 5-е изд., расширенное и перераб. // СПС КонсультантПлюс. 2012.

принятии оперативно-розыскных и процессуальных решений. Сочетание гласных и негласных методов обеспечивает необходимую конспирацию и зашифровку конфиденциальных источников информации, гарантируя таким образом конституционное право граждан на личную тайну²¹⁴.

Действующее законодательство выделяет отдельные сферы правоохранительной деятельности, в которых сочетание гласных и негласных методов имеет особое значение. Так, например, согласно ст. 2 Федерального закона №35-ФЗ «О противодействии терроризму» противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на ряде основных принципов, одними из которых являются приоритет мер предупреждения терроризма; сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму.

Воздействие принципов конспирации и сочетания гласных и негласных методов и средств на систему правоохранительной службы проявляется в том, что правоохранительные служащие, осуществляющие оперативно-розыскные мероприятия, наделяются при этом как особыми правами, так и обязанностями (хранить полученную информацию в тайне; обеспечивать соблюдение при использовании указанных методов прав и свобод граждан и др.).

Поводя итоги, отметим, что выделенные нами в настоящей диссертационной работе и проанализированные в данном параграфе специальные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации должны, по нашему мнению, найти отражение в законодательстве. Оптимальным вариантом было бы их закрепление в федеральном законе о государственной правоохранительной службе Российской Федерации, если такой закон, все же, когда-нибудь будет принят. Однако более важен на сам факт законодательного закрепления указанных принципов, а их учет при построении законодательства о правоохранительной службе. В предыдущих разделах настоящей диссертации мы отмечали, что правовые

²¹⁴ Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный). Москва: Проспект, 2011. 176 с.

принципы в любом случае представляют собой основополагающие начала, служащие базой для формирования законодательства. К сожалению, на наш взгляд, российское законодательство о государственной правоохранительной службе формируется в настоящее время достаточно бессистемно, без четкого понимания законодателем – какие особенности в правовом регулировании статуса правоохранительных служащих должны объективно вытекают из ее специфики, выражающейся в ее принципах. Некоторые из проблем, связанных с этой ситуацией, были продемонстрированы в настоящем параграфе диссертационной работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, подводя некоторые итоги исследования, проведенного нами в первом параграфе диссертации, хотелось бы отметить следующее.

Правоохранительная служба Российской Федерации представляет собой один из видов государственной службы. Между тем, в настоящее время отсутствует единый законодательный подход к определению круга должностей, которые могут быть отнесены к должностям правоохранительной службы. Во многом это связано с отсутствием четкого понимания сущности правоохранительной службы, в том числе и на законодательном уровне. С нашей точки зрения, ключевым в определении правоохранительной службы является понятие правоохранительной деятельности.

В работе правоохранительная деятельность определяется в качестве деятельности специально создаваемых государственных органов и специально уполномоченных на то должностных лиц, по повседневному, непрерывному предотвращению и пресечению правонарушений, то есть активному обеспечению законности. Это позволило выделить специфические признаки правоохранительной службы, такие как, осуществление правоохранительной деятельности, военизированность, повышенный риск ее прохождения, возможность использования служащими правоохранительной службы мер административного принуждения, в том числе, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, особый режим конфиденциальности.

На основе подобного подхода к правоохранительной службе в работе сделан вывод, что к данному виду государственной службы следует отнести исполнение должностных полномочий на отдельных должностях в органах внутренних дел Российской Федерации; органах федеральной службы безопасности; органах федеральной службы охраны, таможенных органах; службе внешней разведки; федеральной службе исполнения наказаний; органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных ве-

ществ; прокуратуре Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации. В диссертации отдельно подчеркивается, что к правоохранительным служащим должны быть отнесены лица, замещающие должности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, несмотря на то, что в настоящее время они отнесены к государственным гражданским служащим.

Поскольку целью диссертации являлось изучение принципов организации и функционирования государственной службы Российской Федерации, в ней также рассматривалась сущность собственно правовых принципов. При этом был сделан вывод, что и правовые принципы, и принципы права, и юридические принципы представляют собой одно правовое явление и различаться не должны. При этом, каждая отрасль права формируется на основе определенных принципов. Принципы государственной службы с этой позиции носят не отраслевой, а институциональный характер, так как распространяются не на всю отрасль административного права, а на один из его институтов – государственную службу. Вместе с тем, те принципы, которые прямо закреплены законодательством об отдельных видах государственной службы обнаруживают неоднородный характер.

В частности, в работе выделяются основополагающие конституционные начала, которые характерны не только для института государственной службы, но и для всего государственного устройства. Другие принципы представляют собой специфические принципы государственной службы. В связи с этим нами было предложено выделять политико-правовые принципы государственной службы, которые, детерминируют организацию и функционирование государственной службы «извне», т.е. с учетом политических и социально-правовых требований и критериев со стороны общества и государства. Наряду с политико-правовыми принципами государственной службы можно говорить о существовании операциональных, «внутренних» принципов государственной службы как отдельного государственно-правового

института, которые направлены на реализацию утилитарных задач государственной службы.

Так, к политико-правовым принципам можно отнести:

федерализм;

законность;

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

равный доступ граждан к государственной службе;

единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Этот набор принципов характеризует конституционно-правовые параметры организации и функционирования всей системы государственной службы в целом и относится ко всем ее видам. Однако, применительно к отдельным видам государственной службы эти принципы могут модифицироваться, приобретая определенное специфическое содержание.

Операциональные принципы отражают собственные задачи и потребности государственной службы в качестве относительно обособленного государственно-правового института. Однако, система государственной службы включает в себя три подсистемы: гражданскую, правоохранительную и военную службу. В этой связи, в работе показано, что операциональные принципы также можно подразделить на две группы: общие и специальные. Общие операциональные принципы государственной службы представляют собой организационно-правовые начала, лежащие в основе формирования и функционирования всей системы государственной службы и характерные для всех

ее видов. Специальные операциональные принципы выражают качественную специфику того или иного вида государственной службы.

К общим операциональным принципам можно отнести:

профессионализм и компетентность государственных служащих;
защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц;
стабильность гражданской службы;
взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
единоначалие и субординацию (подчиненность).

Кроме того, каждый вид государственной службы обладает собственным набором специальных операциональных принципов. Учитывая тему диссертационного исследования в работе рассматривались следующие специальные операциональные принципы правоохранительной службы:

военизированнойности;
активного обеспечения законности;
непрерывности осуществления правоохранительной службы;
конспирации;
сочетания гласных и негласных методов и средств.

Указанные специальные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации должны, по нашему мнению, найти отражение в законодательстве. Оптимальным вариантом было бы их закрепление в федеральном законе о государственной правоохранительной службе Российской Федерации, если такой закон, все же, когда-нибудь будет принят. Однако более важен сам факт законодательного закрепления указанных принципов, а их учет при построении законодательства о правоохранительной службе.

Таким образом схематично можно предложить следующую систему принципов государственной правоохранительной службы:



Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 45. – Ст. 445.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
6. О полиции [Текст]: федер. закон от 7 февраля.2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
7. О Следственном комитете Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.
8. О таможенном регулировании в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации..2010. № 48. Ст. 6252.
9. О противодействии коррупции [Текст]: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

10. О муниципальной службе в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

11. О государственном языке Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.

12. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

13. О системе государственной службы Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

14. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

15. О воинской обязанности и военной службе [Текст]: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

16. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы [Текст]: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474.

17. О судебных приставах [Текст]: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3590.

18. О службе в таможенных органах [Текст]: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

19. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов [Текст]: федер. закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

20. О Федеральной службе безопасности [Текст]: федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

21. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы [Текст]: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1316 .

22. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей [Текст]: закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

23. О прокуратуре [Текст]: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

24. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [Текст]: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

25. Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации [Текст]: приказ ФТС РФ от 2 сент. 2008 г. № 1083 // Бюллетень норм. актов федер. органов исп. власти. – 2008. – № 40.

26. Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ [Текст]: приказ ФСКН РФ от 12 мая 2008 г. № 166 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 25.

27. Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ [Текст]: приказ ФСКН РФ от 9 июня 2006 г. № 194 // Бюллетень норм. актов федер. органов исп. власти. – 2006. – № 28.

28. Об основах государственной службы Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ: в ред. от 07 ноября 2000 г. (утратил силу) // Собрание законодательства Рос. Федерации.. 1995. № 31. Ст. 2990.

Акты судебных органов

29. Илашку и другие против Молдовы и России [Текст]: постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2004 г. по делу № 48787/99 // Документ официально опубликован не был

30. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28. Ст. 4261.

31. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5.

32. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно - розыскной деятельности" по жалобе

гражданки И.Г. Черновой [Текст]: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34. Ст. 4368.

33.Решение Ленинского районного суда г. Уфы от 10 августа 2012 г. № 2-2934/12;

34.Решение Починковского районного суда Смоленской области от 5 июля 2012 года № 2-585/2012

35.Решение Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 23 мая 2012 года.

36.Решение Октябрьского районного суда г. Мурманска от 1 мая 2007 г. № 2-2813

Диссертации и авторефераты

37.Забавка В.И. Система требований к законодательству (на примере законодательства Российской Федерации и ее субъектов): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. - 173 с.

38.Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. - 31 с.

39.Канищев Д.С. Административно-правовые вопросы формирования правоохранительной службы как вида государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. - 165 с.

40.Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. - 248 с.

41.Погребезжский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: дис ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. - 184 с.

42.Реуф В.М. Специально-юридические принципы права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. - 241 с.

43.Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. - 322 с.

44.Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. - 478 с.

45.Хантуев А. А. Принцип единоначалия и его реализация в управлении органами внутренних дел. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2003. - 24 с.

46.Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. автореф. дис... докт. юрид. наук. Саратов, 2010. - 46 с.

47.Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. - 226 с.

48.Шиенкова А. С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис ... канд юрид наук. Хабаровск, 2007. - 20 с.

49.Яндовский А.Н. Развитие системы управления персоналом правоохранительной службы: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2007. - 25 с.

Научная и учебная литература, словари

50.Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Эксмо, 2006. - 624 с.

51.Власов В.А. Социалистическая законность. М., 1948. - 106 с.

52.Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2012.

53. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2003. - 620 с.

54. Галков В.А., Диденко В.И., Кнайкин В.Н. Судебные приставы России: история и современность. - Белгород: Белгород.юрид.ин-т МВД РФ, 2001. - 211 с.

55. Горячук И.Н. Служебный контракт на государственной гражданской службе Российской Федерации: теория и практика применения / под ред. Л.П. Волковой. М.: ДМК Пресс, 2010. - 160 с.

56. Гегель. Наука логики. Соч.: В 3 т. Т. 1. М.: Мысль, 1970. - 244 с.

57. Гимаев И. Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики. М. РАГС, 2004. - 260 с.

58. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: ТК РФ Велби, 2006. - 640 с.

59. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987. - 176 с.

60. Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судостроительство): Учебник. М.: Юрист, 2005 – 321 с.

61. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: Учебник. 8-е изд. М.: Зерцало: Изд-во Моск. ун-та, 2004. - 321 с.

62. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. В.А. Туманова. М.: Международные отношения, 1998. - 400 с.

63. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. - 318 с.

64. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. - 768 с.

65. Дворкин Р. О правах всерьез / Пер. с англ.; ред. Л.Б. Макеева. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004. - 392 с.

66. Демин А.А. Государственная служба. М. Книгодел, 2004. - 128 с.

67. Деревесников А.В. Справедливость как принцип права (историко-теоретический аспект). Кострома: КГУ, 2007. - 125 с.
68. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. М.: Юридическая литература, 1971 - 200 с.
69. Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права. Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2006. - 330 с.
70. Ильин И.А. О грядущей России / Под ред. Н.П. Полторацкого. М.: Воениздат, 1993. - 368 с.
71. Казанцев Н.М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М. РАГС, 1996. - 49 с.
72. Кант И. Соч.: В 6 т. Т. 1. М.: Мысль, 1964 - 1966.
73. Киселев А.П. Комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2008.
74. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. - 386 с.
75. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 1008 с.
76. Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. - 552 с.
77. Комментарий к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности" (постатейный) / А.И. Алексеев, О.А. Вагин, Д.В. Закаляпин и др.; под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. Москва: Проспект, 2011. - 176 с.
78. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Саратов: Изд - во СГАП, 2001. - 352 с.
79. Кутафин О.Е. Российская автономия. М.: Проспект, 2006. - 768 с.
80. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2000. - 448 с.

81.Лазарев В.М., Федорова В.Г. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи). Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. - 132 с.

82.Лейбниц Г.В. Соч. в четырех томах. Т. 2. М.: Мысль, 1984. - 734 с.

83.Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. М.: БЕК, 1994. - 224 с.

84.Липатов Э.Г. и др. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». М.: Ось-89, 2007. - 256 с.

85.Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. - 721 с.

86.Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М.: Мысль, 1977. - 255 с.

87.Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. - 800 с.

88.Манохин В.М. Советская государственная служба. М. Юридическая литература, 1966. - 195 с.

89.Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татарина Л.Н., Чаннов С.Е. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М. Ось-89, 2008. - 320 с.

90.Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. - 512 с.

91.Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Инфра-М, 1999. - 552 с.

92.Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013. - 368 с.

93.Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. - 592 с.

94.Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. - 520 с.

95. Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко М., 2007. Т. 2. - 720 с.
96. Общая теория права. Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. - 544 с.
97. Основы теории государства и права / Под ред. Н.Г. Александрова. М.: Госюриздат, 1960. - 439 с.
98. Охотский Е.В., Игнатов В.Г, Лытов Б.В. и др. Государственная служба: теория и организация. Ростов н/Д: Феникс, 1998. - 620 с.
99. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-кор. РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. М.: Изд-во "НОРМА", 2003. - 573 с.
100. Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009. - 397 с.
101. Пресняков М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе // СПС КонсультантПлюс.
102. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008. - 412 с.
103. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. Учебное пособие. Москва: Норма, ИНФРА-М, 2011. - 477 с.
104. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма; Инфра-М, 1999. - 832 с.
105. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М. Новый юрист, 1999. - 240 с.
106. Протасов В.Н. Что и как регулирует право. М.: Юристъ, 1995. - 95 с.
107. Прохоров А.М. Большой энциклопедический словарь. М. - СПб.: Большая рос. энцикл.; Норинт, 1997. - 1456 с.
108. Рабинович П.М. Упрочение законности - закономерность социализма. Львов: Вища школа, 1975. - 260 с.

109. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006. - 188 с.
110. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М.: Госюриздат, 1960. - 199 с.
111. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов: СЮИ МВД России, 1998. - 234 с.
112. Синха С.П. Юриспруденция. Философия права. Краткий курс / Пер. с англ. М.: Издательский центр "Академия", 1996. - 304 с.
113. Скурко Е.В. Принципы права. М.: Ось-89, 2008. - 192 с.
114. Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции". М.: Проспект, 2001. - 408 с.
115. Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (постатейный) – М.: "ЮРКОМПАНИ", 2009. - 192 с.
116. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. СПб., 1995. - 197 с.
117. Стариллов Ю. Н. Служебное право. М.: Бек, 1996. - 683 с.
118. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М. Норма, 2002. - 600 с.
119. Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002. - 592 с.
120. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина – М.: "Городец", 2003. - 544 с.
121. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. - 400 с.
122. Ткач А.Н. Комментарий к Федеральному закону "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) М.: "Юстицинформ", 2006. - 232 с.

123. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань: изд-во Казанского университета, 1987. - 336 с.
124. Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск: Наука, 2004. - 296 с.
125. Черников В.В. Судебные, правоохранительные и контролирующие органы России. Учеб. М.: Проспект, 2001. - 487 с.
126. Шанский Н.М., Боброва Т.А. Этимологический словарь русского языка. М.: Прозерпина, 1994. - 400 с.
127. Юридический энциклопедический словарь / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: ТК Велби; Изд-во "Проспект", 2006. - 810 с.
128. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976. - 298 с.

Статьи в периодических изданиях

129. Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. Вып. 1 / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М.: Статут, 2006. С. 6 - 21.
130. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 15 - 18.
131. Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 20-27.
132. Братусь С.Н. О пределах осуществления гражданских прав: ст. 5 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1967. № 3. С. 79-86.
133. Бутакова Н.А. О понятии принципов права // История государства и права. 2007. № 16. С. 2-3.

134. Буянов И.В. Понятие и сущность российской государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 49-51.
135. Винницкий И.Е. Проблема родового понятия в определении принципов права // История государства и права. 2011. № 15. С. 4-7
136. Винницкий И.Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14-17.
137. Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7. С. 4-12.
138. Глушко Е.К. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М.: АНО "Центр публично-правовых исследований", 2007. Т. 2. С. 375-394.
139. Головин А. Понятие принципа права: некоторые вопросы // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 2-6.
140. Головин В.В. Принципы эффективного руководства в Федеральной службе судебных приставов // Исполнительное право. 2006. № 3. С. 28-31.
141. Гордиенко Т.Г. Принципы права - основа права и правовых систем // Личность и государство на рубеже веков: Сб. научных статей / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. С. 56-59.
142. Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. Серия "Право". 1966. № 3. С. 31-41.
143. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Принципы государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 4. С. 10-14.
144. Добровольская Т.Н. Понятие и система принципов организации и деятельности советской прокуратуры // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Сборник научных трудов. М., 1976. С. 54-66.

145. Евтихийев И.И. Институт государственной службы в советском административном праве // Научная сессия, посвященная 20-летию существования Всероссийского института юридических наук (1925 - 1945). М., 1946. С. 57-64.
146. Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. С. 13-18; № 6. С. 19-24.
147. Жигульских А.Н. К вопросу об ответственности военнослужащих за публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 9. С. 46-53.
148. Заметина Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 14-17.
149. Калинина Н.С. Некоторые вопросы законодательного закрепления основных положений организации правоохранительной службы Российской Федерации как вида федеральной государственной службы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 3. С. 2-4.
150. Кеник К.И. Правовое регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь // Трудовое право. 2006. № 8. С. 15-23.
151. Кирьянов А.Ю. Сущность и реализация принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1. С. 24-27.
152. Князев С.Д., Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях в свете решений Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 145-162.
153. Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное публичное и частное право. 2008. № 5. С. 42-46.

154. Кожевников О.А. Неукоснительное соблюдение правовых принципов государственной службы как один из путей повышения авторитета государства в сознании граждан Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 36-40.
155. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77-88.
156. Кузьменко А.В. Особенности применения правовых принципов в регулировании некоторых "пограничных" отношений трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2009. № 5 / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Юридическая книга, 2010.
157. Куракин А.В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 38-46.
158. Лукашова Е.А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 21-29.
159. Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение // Государство и право. 1997. № 2. С. 98-102.
160. Матвеев С.П., Вакулин Ю.В. Служебно-трудовые отношения как объект правовой защиты (уголовно-правовые аспекты) // Общество и право. 2008. № 3. С. 144-147.
161. Ноздрачев А.Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. №№ 7. С. 40-52; № 8. С. 48-60.
162. Оболонский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. 1997. № 5. С. 23-28.
163. Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 66-74.

164. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Принцип доступности информации о государственной службе: реальность или фикция? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 3. С. 42-46.
165. Пчелинцев С.С. Современное понимание принципа законности на государственной службе // Юридический мир. 2010. № 4. С. 32-34.
166. Рабцевич О.И. Проблема общих принципов права в международном праве // Право и политика. 2007. № 11. С. 80-85.
167. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 158-165.
168. Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4-6.
169. Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 71-80.
170. Сенякин И.Н. Понятие и сущность принципов российского законодательства // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2007. Вып. 2. С. 125-130.
171. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства // Правоведение. 2006. № 2. С. 55-61.
172. Соломатин Е.Ю. О механизме реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 5-7.
173. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 11-25.

174. Толстик В.А. Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 67-77.

175. Харченко О.В. Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. С. 34-36.

176. Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 84-94.

177. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 61-73.

178. Шепенко Р.А. Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финансовое право. 2011. № 5. С. 23-28.

179. Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6. С. 56-59.