

На правах рукописи

Магомедов Фирдоуси Билямудинович

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

12.00.14 - административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов
2014

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского - Национальный исследовательский университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Чаннов Сергей Евгеньевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры гражданско-правовых
и экономических дисциплин
«Воронежский институт МВД России»
Матвеев Сергей Прокофьевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и
финансового права ФГБОУ ВПО
«Кубанский государственный университет»
Добробаба Марина Борисовна

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»**

Защита состоится 16.02.2015 года в 14.30 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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», по-прежнему, спустя 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 завершена. Как следует из текста президентского Указа, цели программы следующие: 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.

Реформа государственной службы реализуется достаточно неоднородно. Если в середине первого десятилетия XXI века основные усилия законодателя были направлены на реформирование государственной гражданской службы, то в последние годы им приняты два важнейших акта, затрагивающих сферу правоохранительной службы: Федеральные законы «О полиции» и «О службе в

¹ См.: О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. от 10 авг. 2012 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Не отрицая очевидную необходимость реформирования полиции и связанной с этим 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 из видов. 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, 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 глубокого теоретического осмысления. Правоохранительная служба, в связи с возложенными на нее задачами охраны общественного порядка и

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

Изложенные аргументы обуславливают актуальность темы 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;
- раскрытие значения политико-правовых принципов как базы построения законодательства о государственной правоохранительной службе;
- изучение 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, так же 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.

Анализ данных принципов потребовал 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 работы следующих ученых: Бакаевой О.Ю., Беловой Н.В., Габричидзе Б.Н., Гайдова В.Б., Гимаева И.Р., Демина А.А., Добробабы М.Б., Евтихеева И.И., Калининой Н.С., Канищева Д.С., Кониная Н.М., Крыловой Е.Г., Липатова Э.Г., Манохина В.М., Матвеева С.П., Ноздрачева А.Ф., Оболонского А.В., Осинцева Д.В., Патрашко Е.Л.,

Погребезжского Е.А., Россинского Б.В., Сергуна П.П., Старилова Ю.Н., Филатовой А.В., Харченко О.В., Чаннова С.Е., Чернявского А.Г., Чикановой Л.А., Шиенковой А.С., Щукина В.В. и многих других.

Поскольку настоящее диссертационное исследование посвящено изучению принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы, при подготовке его возникла необходимость обращения к работам специалистов в области теории права и некоторых отраслевых юридических наук, затрагивающим 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 другие.

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, определению ее основных элементов.

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

Эмпирической базой исследования послужили материалы правоприменительной практики, в том числе решения судов различных уровней.

Достоверность полученных выводов обеспечивается использованием научно обоснованного методологического подхода, утвердившегося в современной юридической науке; комплексным 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 законодательства 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.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

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 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, с одной стороны, структурные внутрисистемные связи, неотделимые от самого права, а с другой – основополагающие начала, служащие базой для формирования законодательства.*

Позитивными правовыми принципами являются сформулированные 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 часто 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 выделены следующие группы политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы: антропные и институциональные.

Антропные (от 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, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих и другие.

7. В качестве одного из специальных операциональных принципов правоохранительной службы выделен принцип военизированнойности. Содержание данного принципа представляется 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 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 – одно из основных начал оперативно-розыскной деятельности и предполагает необходимость и легитимность использования в процессе ОРД правил и приемов, позволяющих сохра-

нять в тайне от преступников действия правоохранительных органов по их облачению.

Близко примыкает к предыдущему 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 принцип 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, причем 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 определяться 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 закреплять возможность применять огнестрельное оружие соответствующими служащими 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, прокуратура, 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 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 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 применительно к сфере правового регулирования государственной службы в целом. Сформированные 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 оптимизацию 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 пяти научных работах, в том числе трех, опубликованных в журналах, рекомендованных Перечнем ВАК.

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

Первая глава исследования **«Принципы государственной службы: сущность, значение и система»** посвящена исследованию системы принципов государственной службы Российской Федерации в целом и принципов государственной правоохранительной службы в частности. В первом параграфе **«Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации»** автор обращается к изучению понятия и сущности государственной службы Российской Федерации. По его 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 не все государственные служащие непосредственно реализуют указанные полномочия, а часть из них лишь обеспечивает их реализацию. Принципиально также то, что, осуществляя свою деятельность, государственные служащие выступают непосредственными представителями государства, действуют от его имени и по его поручению.

На этой основе в диссертации предложено авторское определение

государственной службы.

Государственная служба Российской Федерации представляет собой систему, для которой характерно разделение на виды и уровни. Одним из видов государственной службы Российской Федерации является правоохранительная служба Российской Федерации.

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

Правоохранительная деятельность определяется в диссертации 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.

Помимо предназначенности для осуществления правоохранительной деятельности, могут быть выделены и другие признаки правоохранительной службы, как-то: военизированность; 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 в диссертации предлагается авторское определение государственной правоохранительной службы Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, к правоохранительной службе, по мнению диссертанта, 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 нака-

заний; органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; Прокуратуре Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации. Кроме того, в диссертации 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 имеют статус государственных гражданских служащих.

Поскольку целью диссертации являлось изучение принципов организации и функционирования государственной правоохранительной службы Российской Федерации, в ней прежде всего рассматривалась сущность собственно правовых принципов, чему посвящен второй параграф первой главы: ***«Понятие, сущность и значение правовых принципов в правовой системе Российской Федерации»***.

Автором проанализированы воззрения различных специалистов, касающиеся понятия и сущности правовых принципов. Сделан вывод, что и правовые принципы, и принципы права, и юридические принципы представляют собой одно правовое явление и различаться не должны.

Что же касается самой сущности правовых принципов, то для ее определения целесообразно обратиться к рассмотрению роли принципов в российской правовой системе и функций, которые они выполняют. Учитывая функциональную составляющую, автор сделал вывод о том, что роль правовых принципов в праве неодинакова.

По мнению диссертанта, допустимо говорить о существовании принципов – структурных внутрисистемных связях, неотъемлемо присущих праву, и прочих принципах, не обладающих такими свойствами. К принципам первой группы, в частности, относятся принципы законности, равенства, справедливости. 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 выполняют, и потому право и правовая система могут существовать ввне их и без них. 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.

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

В третьем параграфе *«Принципы государственной службы: основы построения системы»* выделены, с одной стороны, 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, автор рассматривает 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 по-

требностями государственной службы, сколько необходимо корреляции с политико-правовыми основами общества и государства.

С этой позиции рассматриваемые в диссертации 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.

Так, к политическим принципам следует 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 являются внешними детерминантами формирования и функционирования системы государственной службы, они часто выступают в качестве пределов или границ самостоятельности собственно административного регулирования государственно-служебных отношений. Ины-

ми словами, утилитарные задачи государственной службы могут решаться исключительно в соответствии с данными принципами.

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 следующие принципы:

- 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.

Специальные принципы правоохранительной службы представляют собой ее операциональные начала. Данные принципы вытекают из особенностей правоохранительной службы. Прежде всего среди специальных операциональных принципов правоохранительной службы следует назвать военизированность.

Еще одним сущностным принципом правоохранительной службы является обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Данный принцип правоохранительной службы можно было бы назвать принципом активного обеспечения законности.

Проведенное исследование позволило выделить в качестве специального операционального принципа правоохранительной службы принцип непрерывности. 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.

К специальным операциональным принципам правоохранительной службы относится и принцип конспирации, который предполагает необходимость и легитимность использования в процессе оперативно-розыскной деятельности правил и приемов, позволяющих сохранять в тайне от преступников действия правоохранительных органов по их разоблачению. Ближе примыкает к данному принципу и принцип сочетания гласных и негласных методов и средств. Этот принцип также характерен для осуществления оперативно-розыскных мероприятий.

Вторая глава **«Роль и значение правовых принципов в административно-правовом регулировании правоохранительной службы»** посвящена анализу непосредственно принципов правоохранительной службы. В первом параграфе данной главы **«Политико-правовые принципы как основа построения системы правоохранительной службы Российской Федерации»** рассматриваются политико-правовые принципы, лежащие в основе организации и функционирования правоохранительной службы.

Несмотря на общий характер политико-правовых принципов, в зависимости от конкретного вида государственной службы данные принципы модифи-

цируются и приобретают специфическое содержание. В данном параграфе рассматривались содержательные аспекты политико-правовых принципов организации и деятельности государственной службы применительно к правоохранительной службе.

Диссертантом 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 связи с этим автор делает заключение, 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, 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 не только исходить из «буквы закона», позволяющего применять силу, но и руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

В данном параграфе 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. Такое положение дел обусловлено тем, что 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 связи с этим 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 связи с этим 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.

В диссертации обосновано, что 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 подвергнуто ограничение доступа к правоохранительной службе лиц, имевших снятую или погашенную судимость. Сделан вывод, что 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 от имени и в интересах государства, государственные служащие подчиняются единым правилам, установленным для данного специфического вида профессиональной деятельности. 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, Закон о полиции в статье 8 закрепляет принцип открытости и публичности. С другой стороны, специфическим принципом правоохранительной службы является сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности. В

связи с этим в сфере правоохранительной службы данный принцип подвержен ряду ограничений.

Второй параграф второй главы «*Общие операциональные принципы в системе правоохранительной службы*» посвящен исследованию операциональных принципов, характерных как для правоохранительной, так и для иных видов государственной службе. Автор анализирует модификации данных принципов в системе правоохранительной службы.

Принцип профессионализма и компетентности государственного служащего относится ко всем видам государственной службы. Круг должностных полномочий государственного служащего определяется понятием «компетенция», что соответствует формальному статусу (должностному положению) служащего. Понятие же компетентность характеризует личную, субъективную способность гражданского служащего выполнять свои профессиональные полномочия, то есть способность практической реализации своей компетенции.

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 в работе отмечается, что 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, более логично, по мнению автора, сформулировать его как принцип недопу-

стимости непропорционального вмешательства в профессиональную служебную деятельность.

С данным принципом тесно связан принцип единоначалия и субординации (подчиненность). 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, 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 рассмотрен принцип стабильности государственной службы. Следует отличать стабильность государственной службы от стабильности правового положения государственного служащего. 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. Внутренние факторы стабильности государственной службы связаны с обеспечением стабильной кадровой политики, подготовки и подбора кадров, обновления кадрового состава на основе профессиональной преемственности.

Заключительный параграф диссертации – *«Специальные операциональные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации»* – посвящен изучению принципов, которые характеризуют исключительно правоохранительную службу Российской Федерации.

Выделение данных принципов увязывается в диссертации с признаками правоохранительной службы, отличающими ее от других видов государственной службы. На этой основе автором выделены следующие принципы:

- военизированнойности;
- активного обеспечения законности;
- непрерывности осуществления правоохранительной службы;
- конспирации;
- сочетания гласных и негласных методов и средств.

Необходимо подчеркнуть, что принципы конспирации и сочетания гласных и негласных методов и средств характеризуют не всю правоохранительную службу, а лишь службу в правоохранительных органах, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Указанные специальные операциональные принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации должны, по мнению автора, 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.

В заключительном параграфе диссертации в контексте анализа принципа военизированнойности подробно рассмотрен вопрос о применении сотрудниками правоохранительной службы огнестрельного оружия. Такое право установлено в отношении различных видов правоохранительных служащих целым рядом нормативных актов. При этом в ряде случаев основания и порядок применения различными категориями правоохранительных служащих огнестрельного оружия отличаются и не всегда, по мнению автора, эти различия являются обоснованными.

Кроме того, существующая в настоящее время ситуация в некоторых случаях вообще не позволяет точно определить возможности использования огнестрельного оружия отдельными категориями правоохранительных служащих. Например, в части 3 статьи 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено, 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 декабря 2010 года, 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.

Конечно, можно предположить (прибегнув к историческому способу толкованию), что прокуроры могут применять огнестрельное оружие на основаниях и в порядке, которые установлены 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 части 3 статьи 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 иные основания.

По мнению автора, в целом правила применения правоохранительными служащими огнестрельного оружия должны быть унифицированы, возможно за исключением каких-то случаев, когда особые основания применения ими огне-

стрельного оружия обуславливаются особенностями осуществления ими своей профессиональной деятельности.

В заключении автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:

*Статьи в ведущих рецензируемых журналах и изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. *Магомедов Ф.Б.* Принципы государственной службы: основы построения системы // Современное право. Москва: Изд-во Новый индекс, 2013. № 7. С. 50 - 54 (0,5 п.л.)

2. *Магомедов Ф.Б.* Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов // Административное право и процесс. Москва: Изд-кая группа Юрист, 2013. № 10. С. 73-76. (0,4 п.л.)

3. *Магомедов Ф.Б.* Принудительная лояльность, или критика начальства как основание для увольнения // Кадровик. Москва: Изд-во Панорама, 2014. № 1. С. 41- 46 (0,4 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

4. *Магомедов Ф.Б.* Принцип стабильности государственной службы // Постиндустриальное общество: вызовы, риски и открывающиеся возможности управления: сб. статей. Саратов: Научная книга, 2010. С. 144-152. (0,8 п.л.)

5. *Магомедов Ф.Б.* Государственная служба Российской Федерации: к вопросу о дефиниции // Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эф-

фективного взаимодействия: материалы V междунар. науч.-практ. конф. аспирантов и преподавателей. Саратов: Саратовский источник, 2012. Вып. 5. С. 190-194. (0,4 п.л.)

6. *Магомедов Ф.Б.* Правоохранительная служба Российской Федерации: понятие и признаки // Гражданин и право. Москва: Изд-во Новая правовая культура, 2012. № 10. С. 82-94 (1 п.л.)

7. *Магомедов Ф.Б.* Операциональные принципы государственной службы // Гражданин и право. Москва: Изд-во Новая правовая культура, 2013. № 8. С. 36-45 (0,7 п.л.)

8. *Магомедов Ф.Б.* Политико-правовые принципы как основа построения системы правоохранительной службы Российской Федерации // Материалы VI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов, соискателей на тему: «Актуальные проблемы правового и политического развития России»: сб. статей / Сарат. гос. ун-т. Саратов: Саратовский источник, 2013. Вып. 6. С. 183-186. (0,3 п.л.)