

УДК 342. 922

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ИНЫХ ВИДОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Каляшин А. В.

*Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний
(ВЮИ ФСИН России)*

В статье проанализированы изменения в системе государственной службы Российской Федерации, связанные с заменой правоохранительной государственной службой иных видов. Рассмотрены федеральные законы, устанавливающие государственную службу иных видов. На основе изучения выделены виды федеральной государственной службы, которые объединены в одну группу используемым в законодательстве нововведенным термином «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью». Для определения комплекса взглядов на формирование государственной службы иных видов, связанных с правоохранительной деятельностью, предложено подготовить концепцию развития законодательства о государственной службе Российской Федерации, а также меры по ее реализации.

Ключевые слова: система, виды, государственная служба, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, уголовно-исполнительная система, органы внутренних дел, федеральная противопожарная служба, таможенные органы, следственный комитет.

В различных областях государственного управления часть правовых явлений обладает системным характером. Не является исключением и организация системы государственной службы Российской Федерации. Особенность организации государственной службы заключается в ее системном построении. Виды государственной службы, входящие в систему, между собой логически взаимосвязаны и, исходя из своей специфики, взаимно дополняются. Свое место в системе государственной службы должна занять вновьявленная федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью. Сотрудники, проходящие федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, непосредственно реализуют правоохранительную функцию государства, обеспечивают безопасность, законность и правопорядок, противодействуют преступности, защищают права и свободы человека и гражданина.

На современном этапе регулирования государственно-служебных отношений законодатель изменил систему государственной службы через исключение из нее правоохранительной службы как вида профессионально-служебной деятельности.

Новая редакция закона не допускает возможности юридического оформления в ближайшем будущем правоохранительной службы как одного из видов государственной службы. Вновь установленное правило поставило вопрос существования данной службы как единой совокупности и регулирования прохождения службы ее сотрудников единым нормативным правовым актом.

Федеральный законодатель по факту изъятия правоохранительной службы назвал следующие причины, послужившие основанием внесения изменений:

– применение определения правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы только со дня вступления в силу федерального законодательного акта о ней;

– ведение работы над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» около 10 лет, ее незавершение;

– отсутствие в национальном законодательстве определения понятия «правоохранительный орган», неустановление критериев и признаков, которым он должен соответствовать, перечисление государственных органов, которые являются правоохранительными;

– принятие во внимание зарубежного опыта, идущего по направлению создания актов по каждому виду правоохранительной службы, а не введения общих законов.¹

С позиции законодателя введение государственной службы иных видов вместо правоохранительной позволит «охватить» службу во всех федеральных государственных органах, которая с учетом специфики не может рассматриваться как государственная гражданская служба или военная служба, а в конечном итоге позволит придать системе государственной службы заверченный вид.

Несмотря на принятое решение об исключении правоохранительной службы, формальное юридическое дробление государственной службы на разные виды, по нашему мнению, правовая доктрина должна продолжить системное исследование федеральной государственной службы, предусмотренной в ведомствах, связанных с правоохранительной деятельностью и единством ее организационно-правовых основ. Достижение результата возможно через процесс формирования системы федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, которая объединит профессионально-служебную деятельность в различных федеральных государственных органах правоохранительной направленности, а также законодательства, предусматривающего ее прохождение.

Сам по себе отказ от выделения государственной правоохранительной службы как одного из видов профессионально-служебной деятельности не исключает использования в юриспруденции таких категорий, как «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность». При этом существующая совокупность правоохранительных органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, направленную на выполнение правоохранительной функции государства, напрямую указывают на самостоятельное выделение в системе государственной службы ее вида, связанного с правоохраной.

В свою очередь, Федеральным законом [1] с 1 января 2016 года в систему государственной службы Российской Федерации, наряду с государственной гражданской и военной службой, как вид была включена государственная служба иных видов. Вместе с тем законодатель не закрепил норму-дефиницию «государственная служба иных видов», не определил их перечень и признаки.

Одновременно данным документом в отдельных законодательных актах вместо вида правоохранительной службы внесен термин «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью». Для пояснения в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе россий-

¹ Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов»: разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/>

ского казачества» [2] предусмотрено прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, в соответствии с федеральным законодательством российским казачеством. В ст. 36.1. Федерального закона от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [3] использовано словосочетание «подразделения федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью».

Практическая значимость термина, объединяющего службу сотрудников в различных правоохранительных органах, также подтверждается его употреблением при консолидации ветеранов по признаку службы в органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрено прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью [4].

С. Е. Чаннов использование в законотворчестве понятия «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» объясняет объективно существующей необходимостью применения в правовых актах термина, объединяющего службу в правоохранительных органах [5, с. 64–71].

Важно отметить критику в российской науке и практическими работниками термина «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью», в части словосочетания «правоохранительная деятельность». Обсуждение связано с тем, что в настоящее время значение рассматриваемой категории, вошедшей в международные документы, российское законодательство и юридическую науку, в законодательстве не поясняется, отсутствует легальное определение понятия данного термина, что может усложнить правоприменение.²

Для решения проблемы В. Н. Исаенко, исследовав вопросы, связанные с несовершенством правового обеспечения правоохранительной деятельности, предложил разработать и принять Федеральный закон «О правоохранительной деятельности». Автором высказано мнение об установлении в тексте закона определения понятий «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы», закрепление цели, задач и направлений (видов) данной деятельности [6].

Существует опыт принятия закона о правоохранительной службе на постсоветском пространстве. В Законе Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» правоохранительная служба определена как особый вид государственной службы на должностях правоохранительных органов (п. 6 ст. 1), а также установлено понятие и содержание термина «правоохранительный орган» (п. 7 ст. 1) [7].

Л. Ш. Музафурова проанализировав замену правоохранительной государственной службой иных видов, введение термина «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» предложила изменить формулировку законодательства, в части построения системы государственной службы. Мо-

² На проект Федерального закона № 685589-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации”» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения видов государственной службы Российской Федерации): заключение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 19 марта 2015 № 108/3; по проекту Федерального закона № 685589-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации”» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения видов государственной службы Российской Федерации): заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 02 марта 2015 № 2.2-1/1006 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

лодой ученый видит логичным включение в систему государственной службы модернизированного вида профессионально-служебной деятельности – государственная служба иных видов, связанная с правоохранительной деятельностью [8, с. 823–825].

Согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [9] государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами, является видом федеральной государственной службы и не отнесена ни к гражданской, ни к военной службе.

Закрепив иные виды государственной службы, законодатель указал на их установление законодательными актами Российской Федерации в федеральных государственных органах в неопределенном количестве.

По мнению В. Ш. Шайхатдинова основным признаком государственной службы иных видов является прохождение сотрудниками федеральной государственной службы в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью [10, с. 55–57].

В целях определения числа видов федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, необходимо провести анализ законодательства. Кроме того, важно принимать во внимание признак «связь с правоохранительной деятельностью», наименование федерального государственного органа, находящиеся в его ведении вопросы, введенные должности и установление специальных званий и др.

Проведенный анализ позволил выделить следующие виды федеральной государственной службы, объединив их в одну группу, используемым в законодательстве единым термином «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью»:

1. служба в органах внутренних дел Российской Федерации [11];
2. служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы [12];
3. служба в федеральной противопожарной службе [13];
4. служба в Следственном комитете Российской Федерации [14];
5. служба в таможенных органах [15].

Аналогичная правовая позиция причисления к видам федеральной государственной службы рассматриваемых разновидностей профессионально-служебной деятельности отражена в обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы сотрудниками органов внутренних дел, УИС, федеральной противопожарной службы, Следственного комитета Российской Федерации, таможенных органов [16].

Федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, как вид федеральной государственной службы можно представить как профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях, в федеральных 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.

Федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, предусматривается в федеральных государственных органах, в ведении которых находятся вопросы уголовного судопроизводства, внутренних дел, исполнения наказаний, таможенного дела и пожарной безопасности.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сформулировать следующие выводы.

Внесенные существенные изменения в систему государственной службы не завершили процесс придания ей законченного вида.

Введение в системе государственной службы обобщающей формулировки вида федеральной государственной службы «иные виды государственной службы» без сомнений соответствует реально сложившимся общественным отношениям.

Система государственной службы нуждается в дальнейшем совершенствовании, установлении нормы-дефиниции «иные виды государственной службы», с перечислением федеральных государственных органов и определением их основных признаков.

Формирование государственной службы иных видов, связанной с правоохранительной деятельностью, не возможно без определения ее концептуальных основ.

В связи с этим приоритетной задачей, по нашему мнению, должна стать разработка концепции развития законодательства о государственной службе Российской Федерации, а также предложений о мерах по ее реализации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4388.
2. Федеральный закон от 05 декабря 2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.
3. Федеральный закон от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
4. Приказ МВД России от 24 сентября 2015 г. № 933 «Вопросы привлечения пенсионеров к работе в системе МВД России» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 64–71.
6. Исаенко В. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 162–166.
7. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» // http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30916594#pos=1;-193.
8. Музафарова Л. Ш. Служба в правоохранительных органах как вид государственной службы // Молодой ученый. – 2016. – №1. – С. 823–825. – URL <https://moluch.ru/archive/105/24831/> (дата обращения: 24.01.2018).
9. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
10. Шайхатдинов В. Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2016. – № 3–4. – С. 55–57.
11. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.
12. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.
13. Федеральный закон от 23 мая 2016 года № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.
14. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
15. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
16. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Kalyashin A. V. Organizational-legal aspects of the forming of civil service of other forms, connected with the law-enforcement activity // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2017. – T. 3 (69). № 4. – P. 116–120.

In paper the changes in the system of civil service of the Russian Federation are analyzed, connected with the replacement by law-enforcement civil service of other forms. Federal laws are examined, which establish civil service of other forms. On the basis of study they are isolated from the forms of federal civil service, which are comprised into one group by the utilized in the legislation newly introduced term “federal civil service, connected with the law-enforcement activity”. For determining the complex of views on the forming of civil service of other forms, connected with the law-enforcement activity it is proposed to prepare the concept of the development of legislation about civil service of the Russian Federation, and also measures for its realization.

Keywords: system, forms, civil service, law-enforcement agencies, law-enforcement activity, criminal-executive system, the organs of internal affairs, federal fire-prevention service, customs organs, the Investigative Committee.

Spisok literaturyi:

1. Federalnyy zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 262-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdelnyie zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy Federatsii v chasti utochneniya vidov gosudarstvennoy sluzhby i priznaniy utrativshey silu chasti 19 stati 323 Federalnogo zakona «O tamozhennom regulirovaniy v Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2015. № 29 (chast I). St. 4388.
2. Federalnyy zakon ot 05 dekabrya 2005 № 154-FZ «O gosudarstvennoy sluzhbe rossiyskogo kazachestva» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2005. № 50. St. 5245.
3. Federalnyy zakon ot 08 yanvarya 1998 g. № 3-FZ «O narkoticheskikh sredstvakh i psihotropnykh veschestvakh» // Sobranie zakonodatelstva RF. 1998. № 2. St. 219.
4. Prikaz MVD Rossii ot 24 sentyabrya 2015 g. № 933 «Voprosy privlecheniya pensionerov k rabote v sisteme MVD Rossii» // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «KonsultantPlyus».
5. Channov S.E. Gosudarstvennaya pravoohranitel'naya sluzhba: byt ili ne byt? // Zhurnal rossiyskogo prava. 2016. № 11. S. 64–71.
6. Isaenko V. N. O sovershenstvovaniy zakonodatel'nogo obespecheniya pravoohranitel'noy deyatel'no-sti // Aktualnyie problemy rossiyskogo prava. 2015. № 9. S. 162 – 166.
7. Zakon Respubliki Kazahstan ot 6 yanvarya 2011 goda № 380-IV «O pravoohranitel'noy sluzhbe» // http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30916594#pos=1;-193.
8. Muzafarova L. Sh. Sluzhba v pravoohranitel'nykh organakh kak vid gosudarstvennoy sluzhby // Mo-lodoy ucheniy. – 2016. – №1. – S. 823–825. – URL <https://moluch.ru/archive/105/24831/> (data obrascheniya: 24.01.2018).
9. Federalnyy zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2003. № 22. St. 2063.
10. Shayhatdinov V. Sh. K voprosu o gosudarstvennoy sluzhbe inyykh vidov // Biznes, Menedzhment i Pravo. 2016. № 3–4. S. 55–57.
11. Federalnyy zakon ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organakh vnutrennih del Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdelnyie zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2011. № 49 (ch. 1), st. 7020.