

Краснодарский университет МВД России

И. К. Харитонов

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ
СТАТУСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Краснодар
2020

УДК 347.44
ББК 67.404
Х20

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Ю. В. Капранова, кандидат юридических наук, доцент (Ростовский юридический институт МВД России);

Н. А. Трусов, кандидат юридических наук, доцент (Нижегородская академия МВД России).

Харитонов И. К.

Х20 Конституционно-правовые основы разграничения отдельных видов статусов государственных служащих / И. К. Харитонов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2020. – 128 с.

ISBN 978-5-9266-1622-1

Рассматриваются актуальные вопросы конституционно-правового разграничения отдельных видов государственной службы в Российской Федерации, основы правового статуса различных категорий государственных служащих. Анализируются общие понятия «правовой статус», «конституционно-правовой статус», исследуются особенности законодательного регулирования правовых статусов гражданского государственного служащего, военнослужащего, сотрудника органов внутренних дел. Формулируются предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих права и обязанности государственных служащих.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 347.44
ББК 67.404

ISBN 978-5-9266-1622-1

© Краснодарский университет
МВД России, 2020
© Харитонов И. К., 2020

Введение

Актуальность настоящей работы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных со становлением и конституционным развитием в Российской Федерации института публичной службы, эволюцией конституционно-правового статуса публичных служащих.

Следует отметить, что данная тема выбрана не случайно, поскольку работ, посвященных конституционным основам разграничения различных видов статусов государственных служащих, неоправданно мало. На наш взгляд, это вызвано не столько отсутствием интереса к указанной тематике, сколько существованием распространенного мнения о том, что Конституция Российской Федерации схематично регламентирует правовые статусы различных видов государственных служащих, содержит лишь общие положения о государственной службе. Отчасти эта позиция имеет право на существование. Однако нельзя утверждать, что статусы государственных служащих исключаются из конституционно-правового регулирования и являются предметом исключительно законодательного и подзаконного регулирования. В настоящей работе будет аргументирована позиция о конституционно-правовой природе правовых статусов различных видов государственных служащих. При этом наше внимание будет достаточно часто обращено на конституционное регулирование основ государственной службы и ее различных видов, так как государственные служащие по своей сути – это представители определенного вида государственной службы со всеми вытекающими последствиями.

В настоящее время вопросы правового статуса государственного служащего в целом и государственной службы привлекают пристальное внимание ученых, особенно в части повышения эффективности государственной службы, взаимосвязи разных видов публичной службы, конституционной модернизации статуса публичного служащего, его различных модификаций.

Современные условия ставят новые цели и задачи перед законодателем в сфере регламентации различных видов государственной службы и правового статуса государственного служащего, что вызвано бурным развитием государственных и общественных институтов.

Президент России В. Путин установил основные направления развития гражданской службы в Российской Федерации на 2019–2021 гг.¹.

Так, среди направлений – совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации, стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе.

Кроме того, в списке направлений – внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий, и ускоренное внедрение указанных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы.

Безусловно, практическая задача совершенствования публичной службы и статуса государственного служащего в системе организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации должна решаться на основе научно обоснованных, конституционно взвешенных заключений, рекомендаций и выводов. Только при этом условии действительно станут возможными конституционно достоверная модернизация института публичной службы, получит необходимое обновление механизм

¹ URL: <https://ria.ru/20190624/1555859711.html>

правового регулирования отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной службы, повысится уровень соответствия практики публично-властного служения требованиям и задачам демократического правового и социального государства.

Законодательная база публичной службы в Российской Федерации постоянно развивается, при этом вектор ее развития решающим образом соотнесен с концептом конституционализации как конституционной модернизации российской государственности¹.

Особый интерес вызывает вопрос о перспективных путях развития государственной службы в России и о правовом статусе государственного служащего.

На наш взгляд, это развитие может пойти несколькими путями. Первый – это унификация правовых статусов государственных служащих. Второй – это дальнейшая дифференциация элементов правового статуса применительно к различным сферам государственного управления, целям, задачам и др.

В настоящей работе будут рассмотрены вопросы законодательного регулирования правового статуса государственных служащих, действующих в различных сферах государственного управления, а именно: гражданского государственного служащего, военнослужащего, сотрудника органов внутренних дел и др.

Задача нашего исследования носит двухаспектный характер, который заключается в рассмотрении категории «правовой статус» и одновременном анализе конституционного права граждан на занятие государственных должностей в Российской Федерации. Это обеспечивает реализацию права на участие граждан в управлении государством и одновременно позволяет исполнять функции, возложенные на государственные органы. Перед Российской Федерацией стоит конституционная задача по обеспечению качественного оказания органами государственной власти публичных услуг, а также повышению престижа самой государственной службы.

¹ См., например: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 294–303.

Безусловно, нельзя утверждать только о конституционно-правовой природе статуса государственного служащего, поскольку его элементы регулируются многими отраслями права – и административным, и трудовым и т. д.

При этом не следует забывать о приоритете конституционных норм, которые являются основой для других отраслей права, в том числе по вопросам регулирования правового статуса государственных служащих. В основе деятельности государственного аппарата, в соответствии с Конституцией РФ, лежит принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также необходимости их защиты и обеспечения.

Закрепленное Конституцией РФ право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32) предполагает наличие определенных гарантий реализации данного права путем закрепления прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности, а также путем разграничения полномочий между различными органами государственной власти, установления принципов деятельности государственного аппарата.

Следование конституционным нормам будет способствовать повышению эффективности деятельности государственных органов, обеспечению стабильности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Итак, конституционное право на доступ к государственной службе должно обеспечиваться соответствующими механизмами, закрепленными в действующем законодательстве.

Главной задачей является изучение универсальных элементов правового статуса государственных служащих, которые подлежат законодательной регламентации и детализации, что будет способствовать повышению эффективности деятельности государственных органов власти.

В этом аспекте данные вопросы будут рассматриваться применительно к различным видам государственной службы и, соответственно, к различным категориям государственных служащих.

1. Общие положения конституционного права о государственной службе и правовом статусе государственного служащего

1.1. Общая характеристика системы государственной службы в Российской Федерации

При анализе правового статуса государственного служащего большое значение имеет термин «государственная служба», а также производные от него понятия.

Исследование государственной службы и статуса государственных служащих сопряжено с существованием разнообразных подходов к определению государственной службы, которая стала предметом изучения разных наук. При этом изначально разнятся подходы к государственной службе – как к социальному и как к правовому институту.

Следует отметить, что использование собирательной категории «государственная служба» вызвано не только наличием общих определенных функций по участию в управлении делами публичной власти, но и наделением лица публичной службы однородно определенным статусом: наличием особых условий допуска к службе, а также наличием условий, порядка требований и ограничений прохождения публичной службы, ее прекращения. Подобный подход связан с удобством и единообразием правовых терминов и институтов различных видов государственной службы.

В начале нашего исследования рассмотрим содержание и правовую природу термина «государственная служба». Это необходимо и с точки зрения того, что в целом правовой статус государственного служащего произведен от государственной службы того или иного вида и связан с ней. Кроме того, все виды государственной службы имеют общее происхождение и единое предназначение – выполнение государственных функций в той или иной сфере общественных отношений.

Государственная служба – это важнейший конституционно-правовой институт, непосредственно связанный с эффективной реализацией компетенции органов государственной власти.

Институт государственной службы можно считать основным инструментом проведения государственной политики в ключевых сферах общественных отношений: экономике, социальной сфере, международных отношениях, культуре, образовании. Эффективность реализации политических целей и установок государственной политики зависит, по крайней мере, от двух факторов: адекватности политики государства складывающимся общественным отношениям и надлежащего, не только «исправного», но и современного качественного состояния механизма реализации этой политики – института государственной службы.

Революционные изменения в государственном устройстве России, произошедшие за последние 20 лет, не могли не затронуть ключевые основы устройства государственного аппарата и государственной службы. Распад Советского Союза, кризисные явления в экономике, социальной и духовной жизни, как в капле воды, отразились на состоянии этой сферы. Практически все без исключения политики, ученые, практики, да и сами государственные служащие констатировали и продолжают констатировать необходимость совершенствования государственной службы в Российской Федерации и соответственно этому – повышение престижа государственного служащего.

«Прямая обязанность государства – создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью»¹. В соответствии с данными задачами должна выстраиваться вся работа государственного аппарата, его организационная и содержательная составляющая, что будет способствовать в числе прочего и экономическому росту. К приоритетным задачам относится также задача по повышению качества публичных услуг, которые оказываются населению. Об этом впервые было заявлено в послании Президента России Федеральному Собранию РФ.

Следует также отметить проводимую в последние годы административную реформу, целями которой стал коренной пересмотр деятельности государственного аппарата и государствен-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. Федер. вып. 2002. 19 апр.

ной службы. В 2003 г. вступил в действие Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который выступил законодательной основой для нового этапа построения и функционирования государственной службы в России. На базе данного законодательного акта был принят ряд нормативных актов, регулирующих вопросы государственной службы и ее виды. Так, в 2004 г. был принят Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В указанных законодательных актах был пересмотрен подход к осуществлению государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Новшества коснулись и принципов организации государственной службы, и нормативного регулирования, и разграничения полномочий между органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

Последовательное преобразование государственной службы в России происходило путем планомерного развития правовой основы данного института. Так, в 2009 г. Президентом РФ была утверждена новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

В настоящее время Президент России В. Путин установил основные направления развития гражданской службы в Российской Федерации на 2019–2021 гг.¹

Так, среди направлений – совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации, стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе.

Однако о завершенности административной реформы пока говорить рано.

¹ URL: <https://ria.ru/20190624/1555859711.html>

В настоящее время учеными выдвигается ряд претензий к правовому регулированию государственной службы в Российской Федерации. Так, это касается наличия большого количества подзаконных нормативных правовых актов, наличия пробелов, дублирования норм, регулирующих различные статусные элементы и многое другое. Рядом ученых предлагается выработка концепции реформирования государственной службы на основе конституционных и административных норм.

До настоящего времени не решены отдельные вопросы межотраслевого разграничения институтов государственной службы. Особенно это касается конституционного, административного и трудового права, что вызывает противоречия и проявление пробелов в правовом регулировании государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Кроме того, существует точка зрения о необходимости возникновения новой отрасли права – служебного права, которое имело бы свои предмет и метод правового регулирования, включало бы в себя ряд межотраслевых норм, имеющих схожий предмет правового регулирования (Ю.Н. Стариков, В.М. Манохин, Б.Н. Габричидзе и др.).

При этом уровень доверия к государственным служащим не растет, в связи с чем актуальным остается вопрос о повышении эффективности и престижа государственной службы. В этом аспекте высока роль конституционного права.

Что касается различных видов государственной службы, до сих пор остаются неясными критерии их разграничения.

В.А. Козбаненко отмечает, что достаточно сложно выработать единый, универсальный подход к классификации различных видов государственной службы. В качестве оснований для классификации ученый предложил следующие критерии:

- профессиональная специализация и особенности предмета ведения;

- функциональная роль в процессе государственного управления;

- сфера деятельности и компетенции;

- правовое положение (статус) в системе государственной власти.

Исследуя в целом государственную службу в Российской Федерации, необходимо отметить, что выделяются государственная гражданская служба, военные службы и государственная служба иных видов, а также она подразделяется на федеральную службу и службу на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что каждый вид государственной службы регламентируется федеральными законами. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ выступает своеобразным универсальным правовым актом для всех нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы различных видов.

Что касается государственной гражданской службы, согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ 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 РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа; лиц, замещающих должности, устанавливаемые уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации.

При этом особое значение придается слову «государственная», что подчеркивает ее принадлежность и особое значение для государства.

Государственный служащий – это всегда представитель власти, лицо, наделенное властными полномочиями.

Особое внимание также уделяется профессионализму государственного служащего, поскольку он должен обладать соответствующими знаниями и навыками, необходимыми ему для исполнения возложенных на него обязанностей, иметь соответствующую

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

квалификацию, постоянно ее повышать и обладать определенными деловыми качествами.

Образование различных видов государственной службы обусловлено ее специализацией и подразделением по уровням, целям и задачам государственных органов.

Что касается военной службы, это вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских или невоинских должностях в Вооруженных силах РФ, войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Относительно государственной службы иных видов отсутствует единое законодательное и правовое поле. Высказывались предложения о разработке и принятии единого, универсального правового акта, регулирующего иные виды государственной службы. Однако от данной идеи в итоге отказались ввиду большого объема различий в организации и функционировании различных видов государственной службы.

Кроме того, важной новеллой законодательства стало исключение правоохранительной службы из видового перечня государственной службы. Ранее под правоохранительной службой понимали деятельность, связанную с обеспечением законности и правопорядка, борьбой с преступностью и т. п.

К государственной службе иных видов относится и служба казачества, правовое регулирование которой осуществляется Федеральным законом от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества». Кроме того, высказываются предложения об отдельном правовом регулировании дипломатической и парламентской службы.

Конституция РФ регламентирует вопросы правового регулирования федеральной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации. Согласно п. «т» ст. 71 Конституции РФ вопросы правового регулирования федеральной государственной службы отнесены к исключительному ведению Российской Федерации.

В правовом регулировании государственной службы субъектов Российской Федерации возникают сложности.

Статья 72 Конституции РФ, перечисляющая предметы совместного ведения, не содержит указания на государственную службу субъектов Российской Федерации, что на практике приводит к возникновению проблемных вопросов. При этом к совместному ведению отнесено административное законодательство, из чего можно сделать вывод о том, что гражданская государственная служба, ее правовое регулирование находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а вопросы организации – в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации происходит на основе принципа федерализма и с учетом деятельности органов местного самоуправления. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами всегда происходило по-разному в различные исторические периоды. Следует признать, что передача полномочия от субъектов центру приводит к перемещению ответственности за выполнение конкретного полномочия на нижестоящий уровень власти, что влечет за собой более тесное взаимодействие между чиновником и населением. Помимо этого, подобная децентрализация властных полномочий способствует развитию демократических процедур на нижестоящих уровнях власти. При этом могут возникать проблемы, связанные с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения данных полномочий.

Попробуем разобраться с критериями разграничения отдельных видов государственной службы. В литературе в качестве критериев указывают различные основания. Так, это и уровни осуществления государственной службы, и сферы государственного управления. Законодатель подразделил все виды государственной службы на гражданскую, военную и иные виды службы. Представляется, что к иным службам относятся разнородные виды государственной деятельности, иногда существенным образом отличающиеся друг от друга.

Вместе с тем существует единая основа государственной службы, вытекающая из самой ее природы и обусловленная единством организации и функционирования исполнительной власти в России.

Статьей 6 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливается взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов¹.

Указанная взаимосвязь обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;

установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов;

учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;

соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Данные направления, обеспечивающие взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов, будут рассмотрены ниже.

Принцип единства системы государственной службы, установленный вышеуказанным Федеральным законом, предусматривает наличие единых подходов к организации государственной службы.

Федеральные законы о видах государственной службы обеспечивают реализацию принципов построения и функционирования системы государственной службы.

Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования различных видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Ввиду этого можно утверждать, с одной стороны, об универсальности статуса государственного служащего, а с другой стороны, о функциональной и организационной дифференциа-

¹ 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.

ции, сказывающейся на содержании отдельных элементов правового статуса.

Наиболее общее отличие правоохранительной и военной видов государственной службы от гражданской государственной службы заключается в предназначении этих видов государственной службы, т. е. в выполняемых ими функциях и задачах¹.

Для военной службы характерны следующие признаки:

специфика выполняемых задач и функций в области обороны и военной безопасности;

наличие специальных принципов в организации службы;

особые условия службы, нередко сопряженные с риском для жизни и здоровья;

особые служебные обязанности (обязанности военной службы);

наличие регулирования военно-служебных отношений через общевойсковые уставы Вооруженных сил РФ, в том числе Дисциплинарный устав Вооруженных сил РФ, учитывающие особенности должностных функций и условия военной службы;

особые условия и порядок поступления на военную службу, ее прохождения, присвоения воинских званий, назначения на должности, прекращения службы;

наличие особого статуса военнослужащих;

особый порядок привлечения к видам правовой ответственности (прежде всего уголовной, дисциплинарной и материальной);

специальное обеспечение (денежное довольствие, социальные гарантии, форма, знаки различия и отличия и т. п.).

Как видно, многие из перечисленных отличительных признаков имеют особый характер.

Функциональное предназначение отдельных видов государственной службы обуславливает их специфику и отличия от других видов государственной службы Российской Федерации. Военная служба имеет ряд существенных отличий от других видов государственной службы.

¹ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация). М.: За права военнослужащих, 2008. С. 195.

К числу отличительных функций военной службы от правоохранительной следует отнести функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина отнесены к правоохранительной службе.

Таким образом, несмотря на общее предназначение и происхождение всех видов государственной службы, в конечном итоге на разграничение правового статуса государственных служащих значительное влияние оказывают функции и задачи того или иного вида государственной службы. Включение службы в органах внутренних дел в иные виды государственной службы затрудняет дальнейшее развитие правового института службы в органах внутренних дел. С определенной долей условности можно рассматривать вид государственной службы и статус государственного служащего как общее и частное, поскольку в правах и обязанностях государственного служащего находят свое проявление те цели и задачи, которые стоят перед соответствующими органами государственной власти.

1.2. Понятие конституционно-правового статуса личности и его значение для специальных правовых статусов

Перед тем как непосредственно приступить к исследованию конституционных основ правового статуса государственного служащего, остановимся на общих понятиях и содержании общего правового статуса человека и гражданина.

Итак, рассмотрим понятие «конституционно-правовой статус», его соотношение с общим понятием «правовой статус».

Понятие «правовой статус» получило свое развитие еще в 60-е гг. прошлого века. Однако до настоящего времени ученые не могут прийти к консенсусу относительно содержания и определения данного статуса. Можно выделить несколько точек зрения относительно понимания правового статуса. В соответствии с

первой точкой зрения, правовой статус включает в себя общие права и обязанности субъекта¹.

Такое мнение разделяют многие конституционалисты, которые определяют правовое положение лиц, государственного органа или физического лица через «совокупность прав и обязанностей»².

В соответствии с другой точкой зрения, в структуру правового статуса включаются следующие его элементы: принципы (как в общем, так и конкретные принципы, например принцип равноправия), правовые гарантии, правоспособность, правосубъектность, гражданство, законные интересы, ответственность.

Однако данная точка зрения носит дискуссионный характер и вызывает большое количество споров. Так, Е.А. Лукашева считает, что правоспособность не является элементом правового статуса, а выступает своеобразной предпосылкой, а гарантии и вовсе не должны рассматриваться как элемент правового статуса³. Интересным также является вопрос о соотношении понятий «правовой статус» и «правовое положение».

Понятия правового статуса и правового положения в литературе в основном признаются однопорядковыми. Это относится прежде всего к государственным органам, применительно к которым оба понятия включают в себя права и обязанности, полномочия и гарантии⁴.

Ученые, занимающиеся изучением основ теории государства и права, не всегда придерживаются общих взглядов на данные понятия. Так, Л.Д. Воеводин приравнивает их, указывая, что «правовое положение, правовой статус – это комплексная правовая категория»⁵. В то же время Н.С. Малеин считает эти понятия

¹ Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959; Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

² Липатов Э.Г., Чанов С.Е., Велиева Д.С. и др. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Лукашева Е.А. Правовой статус: понятие и структура // Общая теория прав человека. М., 1996. С. 30.

⁴ Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2018. С. 146.

⁵ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 6.

различными по своему содержанию. По его мнению, правовое положение включает права и свободы, а правовой статус наделяет правом выступать в качестве субъекта правоотношений¹. Еще один ученый Н.В. Витрук рассматривает в своих работах и понятие правового положения², и понятие правового статуса личности. Причем он анализирует несколько значений правового положения – в широком и узком смыслах, которые соотносятся между собой как часть и целое. По смыслу первое значение он придает понятию «правовое положение», а второе – понятию «правовой статус»³.

Однако, по нашему мнению, отождествлять эти два понятия не следует. Кроме того, позиция законодателя по данному вопросу неоднозначна. В основном эти понятия признаются синонимичными. При этом понятие «статус» используется чаще (например, в Законе РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральном законе от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и др.). Понятие «правовое положение» также употребляется в законодательных актах (например, в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Руководствуясь вышеизложенным, в дальнейшем мы будем придерживаться позиции, в соответствии с которой понятия «правовой статус» и «правовое положение» являются однопорядковыми категориями, включающими в себя ряд элементов, наиболее важный из которых – права и обязанности⁴.

По мнению С.А. Авакьяна, под статусом необходимо понимать оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы

¹ Малеин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1979. С. 79.

² Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979; Он же. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

³ Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. 176 с.

⁴ Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 42.

(порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия.

А.Н. Лебедев указывает, что под статусом субъекта права следует понимать правовое положение субъекта права по отношению к другим субъектам права, с которыми он потенциально может вступать в правоотношения. Содержанием правового статуса является совокупность прав и обязанностей субъекта права, которые он может потенциально приобретать, вступая в возможные правоотношения.

Р.О. Халфина при характеристике статуса выделяла статику (стабильность) правового состояния субъекта, которую следует рассматривать как правовой статус со стабильным правовым состоянием субъекта, и динамику (изменчивость) правового состояния субъекта – его правовое положение, которое рассматривается как постоянно изменяющуюся совокупность прав и обязанностей субъекта, обусловленную его вступлением в те или иные правоотношения.

Следовательно, можно рассматривать статус в динамике и в статике, что предполагает нормативное закрепление его элементов и их реализацию в конкретных правоотношениях с другими субъектами права. По нашему мнению, следует выделять статусные и функциональные элементы.

Кроме того, в конституционно-правовой статус нами будут включаться в качестве обязательного элемента «конституционные принципы», поскольку, по нашему мнению, принципы определяют содержание всех остальных элементов статуса и оказывают решающее влияние на их реализацию.

Правовые принципы представляют собой основополагающие элементы того или иного института права, определяя его сущность и ключевые черты. По мнению ряда ученых, это «категория иного порядка, нежели элемент правового статуса личности. Они не входят в правовой статус личности, а определяют его характер и содержание»¹.

На наш взгляд, конституционно-правовой статус будет включать в себя как базовые элементы (права и обязанности,

¹ Востриков П.П. Понятие и структура правового статуса личности. URL: <http://niu.ranepa.ru/nauka/wpcontent/uploads/2012/07/privStatusLich.pdf>

принципы), так и вспомогательные (гражданство, правоспособность, правосубъектность, гарантии, ответственность и др.).

При этом для физического лица главным является конституционно-правовой статус, а для органа государственной власти – административно-правовой. По этой причине правовой статус органов государственной власти является, прежде всего, предметом межотраслевого регулирования.

Таким образом, правовой статус личности – это положение личности в обществе, закрепленное государством посредством юридических норм в текстах различных нормативных правовых актов¹. В основе правового статуса всегда так или иначе лежит фактический социальный статус, т. е. реальное положение человека в конкретной системе существующих общественных отношений. Нормы права юридически придают данному положению официальное значение.

В науке понятие «юридический статус» имеет много значений. В самом общем смысле это юридическое положение какого-либо субъекта, которое характеризует определенные элементы, а именно: права и обязанности, ответственность, принципы и др. Среди ученых конституционалистов высказывается мнение о единстве в правовом статусе юридических, теоретических и практических составляющих².

Следует отметить, что в определении понятия конституционно-правового статуса субъекта не наблюдается единства. Существует множество различных трактовок данного понятия. Ввиду этого, на наш взгляд, оправдано существование нескольких формулировок статуса: просто «статус», «конституционный статус субъекта» и «юридический статус субъекта». По нашему мнению, конституционно-правовой статус составляют прежде всего нормы Конституции РФ и принятые на ее основе нормы законов, которые регламентируют статусные элементы того или иного субъекта права. Это справедливо и для конституционного права советского времени. Так, ученый А.В. Зиновьев считал, что различия в статусе должны определяться исходя из его объема и содержания.

¹ Востриков П.П. Указ. соч.

² Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Сер. 11: Право. 1998. № 3.

По мнению ученого, статус подпадает под воздействие как юридических, так и других норм и положений, в отличие от правового статуса, который регламентируется исключительно нормами права. Конституционный статус, согласно А.В. Зиновьеву, является по своему объему и содержанию уже всех остальных статусов, поскольку он касается наиболее существенных, основополагающих общественных отношений, связанных со статусными элементами. Например, это касается правового статуса депутата, в отношении которого Конституция РФ содержит основополагающие и существенные правовые положения. Конституция РФ выступает ядром для правового статуса.

По нашему мнению, конституционно-правовой статус образуют не только нормы Конституции РФ, но и нормы других федеральных законов. Исходя из того, что Конституция РФ устанавливает наиболее основополагающие черты статуса, по объему этот статус является наиболее широким и включает в себя большое количество элементов.

В этом плане интересен общий правовой статус человека. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные права человека возникают с момента рождения и не могут отчуждаться. Следовательно, уже с момента рождения человек становится субъектом права со всем объемом неотчуждаемых прав, которые будут ему принадлежать до самой смерти, что обусловлено включением его в социальную структуру общества.

Проанализируем основные принципы, которые касаются общего правового статуса личности.

1. Основной целью деятельности государственных служащих является соблюдение, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина.

2. Конституционно-правовой статус базируется на неотчуждаемости и безусловности естественных прав и свобод¹.

3. Государственные служащие при осуществлении своей деятельности исходят из равенства прав человека и гражданина, вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения,

¹ Крылова О.В. Правовой статус личности в Российской Федерации: теория и практика // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: материалы II Общерос. науч. юрид. интернет-конф. аспирантов и студентов. Тамбов: Изд-во Першина Р.В. 2007. С. 41–46.

имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств¹.

Указанные принципы обусловлены тем, что целью современного государства становится гармонизация отношений между государством, обществом и личностью, что находит свое проявление в механизмах и инструментах обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Мерилом всех возникающих вопросов должен стать человек и его интересы.

В конституционном праве все права и свободы подразделяются на следующие группы:

- личные права и свободы граждан;
- социальные, экономические и культурные права и свободы;
- политические права и свободы гражданина.

Следует учесть, что кроме прав на субъекты права возложены определенные обязанности. Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ обязанности должны выполняться всеми гражданами, без исключения. Причем данное правило практически в полной мере распространяется как на граждан Российской Федерации, так и на иностранных граждан, лиц без гражданства. Исключением является только обязанность проходить военную службу по призыву. Конституция РФ не предусматривает возможность освобождения от основных обязанностей, таких как обязанность платить законно установленные налоги, бережно относиться к природе и др.

Кроме того, Конституция РФ закрепляет обязанность государственных служащих. Например, обязанность ознакомить граждан с документами и материалами, которые затрагивают их права и свободы. Ряд норм устанавливает запрет на поощрение и пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Конституция РФ содержит в себе ряд положений, которые заимствованы из международного права. Особенно это касается прав и свобод человека и гражданина.

¹ Луковская Д.И. Права человека и права гражданина. Правовой статус человека и гражданина // История государства и права. 2007. № 13. С. 34–36.

Этому способствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы Российской Федерации. Причем если международным договором Российской Федерации установлено иное правило, чем предусмотрено федеральным законом, то действует правило международного договора.

Таким образом, общий конституционно-правовой статус человека и гражданина представляет собой сложный, комплексный конституционно-правовой институт, формируемый национальным и международным правом.

Соответственно, защита прав и свобод человека и гражданина также может осуществляться посредством национальных и международных механизмов.

В настоящее время действует достаточно большое количество международных правовых документов, посвященных правам и свободам личности. Так, в первую очередь это Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., которая состоит из преамбулы и 30 статей. Данная Декларация выступила основой для многих конституций мира.

Кроме того, в 1966 г. ООН были приняты два международных пакта:

- 1) о гражданских и политических правах;
- 2) об экономических, социальных и культурных правах.

Указанные документы развивают положения Всеобщей декларации и в совокупности образуют Международную хартию прав человека.

Россия является участницей многих международных правовых соглашений по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека. Российская Федерация принимает участие в качестве члена в Совете Европы. Соответственно, это предполагает следование положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейской конвенции о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г. и другим документам.

В дополнение к этому ч. 3 ст. 46 Конституции РФ предоставляет каждому право на обращение в международные органы

по защите прав и свобод, если использованы все существующие внутригосударственные средства правовой защиты.

На практике эти механизмы уже выработаны и обеспечены национальным законодательством. Созданы специальные организации, которые занимаются решением данных вопросов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что положение государственного служащего регламентируется различными отраслями права, но только конституционно-правовой статус является общим и универсальным для всех категорий государственных служащих. При этом остальные отрасли права регулируют отдельные составляющие статуса применительно к определенному объекту правового регулирования.

Кроме того, без конституционно-правовой основы других правовых статусов просто не может быть, поскольку первый выступает базой для законодательства, регулирующего вопросы государственной службы.

Существует группа конституционных прав, которых не могут быть лишены субъекты права. Прежде всего это касается неотчуждаемых прав и свобод.

Конституционные принципы статуса (всеобщность, равноправие, неотъемлемость, гарантированность) должны соблюдаться и при регулировании статуса государственного служащего.

Конституционно-правовой статус выступает базой для правового статуса индивида, который уже характеризует конкретную личность, определяет ее социальное, семейное и иное положение. При этом индивидуальный статус дополняет первоначальный, конституционно-правовой статус, не ограничивая и не лишая его.

Конституционно-правовой статус равен для всех. Данный статус составляют конкретные права и обязанности, определяющие правовое положение того или иного субъекта, его положение в обществе и государстве.

Интересен вопрос о соотношении различных видов статусов, например конституционно-правового и административно-правового.

Следует отметить, что статус государственного служащего любого вида государственной службы предполагает выполнение государственных функций того или иного вида, что обусловлено

стоящими перед ними целями и задачами, обеспечиваемыми определенным набором полномочий.

Это касается и правового статуса Министерства внутренних дел РФ, к особенностям которого можно отнести следующее:

- наличие собственной компетенции;
- право выступать от имени страны и ее субъекта;
- обладание правоспособностью;
- выполнение правоохранительных функций;
- подчинение нижестоящего звена вышестоящему звену управления в рамках предоставленных полномочий;
- обладание правом принятия нормативных актов в ходе реализации своей компетенции¹.

Данные составляющие статуса характеризуют его организационные и функциональные характеристики, а также его внутреннее и внешние проявления. Указанные особенности будут проецироваться на статус государственного служащего системы МВД РФ.

Таким образом, для определения правового статуса того или иного органа государственной власти необходимо определить его особенности и отличительные признаки, которые будут индивидуализировать данный субъект права.

В отношении МВД РФ можно выделить три таких аспекта: 1) организационный (предполагает определенную степень самостоятельности и независимости); 2) функциональный (подразумевает под собой наличие исполнительно-распорядительных функций в экономической, административно-политической, социальной сферах общественной жизни); 3) правовой (обосновывается наличием собственной компетенции)².

Министерство внутренних дел РФ, как и любой другой орган государственной власти, обладает определенным набором системных качеств и свойств, которыми могут не обладать подразделения, входящие в его структуру. Так, управления и другие подразделения МВД РФ обладают определенным набором задач и функций. Однако при этом только МВД как самостоятельная

¹ Левченко И.П., Облиенко С.В. Индивидуальный социально-правовой статус личности. М., 2005. С. 23.

² Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учеб. М., 2015. С. 90.

система может реализовать в полном объеме все правоохранные задачи.

Министерство внутренних дел РФ представляет собой сложную систему, которая включает в себя несколько других управляемых подсистем, действующих на различных уровнях.

При этом, следуя логике построения любой сложной системы, самый низший уровень МВД РФ будет выполнять не управленческие, а служебные задачи, которые будут связаны с их внешним выполнением¹. Это справедливо для органа внутренних дел районного уровня, который выполняет большую часть обязанностей по обеспечению порядка и безопасности на вверенной ему территории. При этом данный орган внутренних дел будет обладать признаками, присущими всей системе, оставаясь управляемой средой².

Таким образом, поскольку каждый правоохранный орган любого уровня имеет признаки, присущие системному образованию, он является управляемой системой.

Функции и задачи МВД РФ оказывают решающее влияние на построение всей системы управления, на формирование объекта управления в лице органа внутренних дел. Как уточнил А.П. Герасимов, само управление будет зависеть от особенностей объекта управления. Определенные закономерности и особенности в самом процессе управления³ будут оказывать влияние на весь этот процесс и подчинять себе всю деятельность и функционирование объекта управления.

Что касается правового статуса МВД РФ, то оно обладает несколькими видами статусов. Общим статусом является статус МВД РФ как целостной системы. Его правовую основу составляют Конституция РФ, законодательство и подзаконные акты. Специальный статус определяется содержанием выполняемых министерством функций и задач в правоохранительной сфере. Персональный статус – это статус органа внутренних дел, кото-

¹ Туманов Г.А. Организация управления в сфере общественного порядка. М., 1972. С. 80.

² Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. М., 1974. С. 18.

³ Герасимов А.П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью. М., 1988. С. 73.

рый персонифицируется на основе конкретных условий его деятельности на определенной территории под влиянием конкретных социальных факторов. Индивидуальный статус связывается со статусом сотрудника органов внутренних дел.

Исходя из особой направленности деятельности и элементов статуса, можно сформулировать следующее определение понятия конституционно-правового статуса: это система прав и обязанностей, закрепленных нормами конституционного права за субъектом права, в полномочия которой входят обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, состоящая из отдельных структурных элементов и звеньев, в основе которой лежат определенные принципы организации и деятельности, а также полномочия юридически властного характера, реализация которых обеспечивает выполнение возложенных задач.

Следует также сделать вывод, что конституционный статус личности оказывает влияние на специальные виды статусов, закрепленных в действующем законодательстве. Это происходит посредством наложения отдельных элементов статуса при условии соблюдения принципов обоснованности, соразмерности и правомерности отступлений от общих принципов и правил формирования правового статуса личности.

1.3. Конституционные принципы правового статуса государственного гражданского служащего

Конституция РФ выступает основой для формирования всей правовой системы и является базой для всех отраслей права. Такое положение вещей соответствует общемировой практике и доктрине и обусловлено тем, что конституционное право регулирует различные виды общественных отношений. Именно этим обусловлены особенности становления правовой базы, касающейся вопросов государственной службы. Ввиду этого федеральное законодательство достаточно подробно регулирует права и обязанности государственных служащих, порядок прохождения государственной службы, а Конституции РФ отводится роль общего регулятора данных общественных отношений.

Сфера влияния Основного Закона России, бесспорно, распространяется на содержание государственно-служебной деятельности как напрямую, так и опосредованно – через целую систему отношений, возникающих по поводу организации государственной власти в России. Собственно же государственная служба – один из ключевых объектов правового регулирования, который составляет суть предмета многих отраслей права и содержательно выражает в профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения Российской Федерацией, ее субъектами, их органами государственной власти и лицами, замещающими государственные должности, свои полномочия. Обладая присущей инфраструктурой, эта сторона жизнедеятельности государства может служить самодостаточным регулятором, имеющим материальную и процессуальную обеспеченность в праве и законодательстве.

Вместе с тем в зеркале новейшей административно-правовой реформы вопросы государственно-служебной деятельности, обладая регулирующим воздействием на внутреннюю и внешнюю стороны политики государства, обретают конституционное значение.

Конституция РФ закрепляет основы организации и функционирования органов государственной власти: ст. 5 устанавливает единство системы государственной власти, гл. 12 – систему органов государственной власти, п. «г» ст. 71 в числе других ветвей власти устанавливает систему федеральных органов исполнительной власти.

В ст. 77 говорится о единой системе исполнительной власти, образуемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в рамках предметов исключительного ведения федерации и совместного ведения. В таком же контексте эти подсистемы органов упомянуты и в ст. 78, а в ст. 112 косвенно говорится о структуре органов исполнительной власти. Кроме того, в Конституции РФ используется понятие «государственный орган».

Из конкретных органов исполнительной власти Основной Закон выделяет Правительство РФ (ст. 110). Другие органы упомянуты в общей форме – как федеральные органы исполнитель-

ной власти, как органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 77, 112).

Основные направления деятельности исполнительной власти закреплены в ст. 114 Конституции РФ.

Принято считать, что конституционные принципы, относящиеся к государственной службе различных видов, одновременно будут выступать принципами деятельности соответствующих категорий государственных служащих.

Конституция РФ юридически закрепила существование института государственной службы в Российской Федерации и следующие основные принципы ее организации:

верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);

единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5);

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18);

обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2);

разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10);

равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32);

обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24; ч. 3 ст. 41; ч. 2 ст. 46 и др.).

Важное значение при организации государственных органов играет *принцип федерализма*, который отражает устройство Российской Федерации. Базой для реализации данного принципа является разграничение предметов ведения и полномочий. В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти.

Исходя из этих положений Конституции РФ, принцип федерализма призван обеспечить, во-первых, единство системы государственной службы, во-вторых, соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба. Учитывая наличие в субъектах Российской Федерации только одного вида государственной службы, п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, в то время как организация государственной гражданской службы находится в ведении субъектов Российской Федерации.

Закрепление *принципа единства* государственной службы, а также разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти предполагают наличие нескольких уровней осуществления государственной власти в Российской Федерации: на уровне Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, данный принцип обуславливает взаимосвязь трех видов государственной службы (гражданской, военной и иных видов).

Вышеуказанный принцип также находит свое проявление и в общности нормативного правового регулирования различных видов государственной службы, в организации и управленческих основах.

Различия между уровнями и видами государственной службы регламентируются федеральным законодательством о данных видах государственной службы, в которых находит свое отражение статус государственного служащего.

Следующий важный принцип – это *принцип законности*, который означает, что все государственные служащие обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации при реализации возложенных на них обязанностей. Это соответствует положению, согласно которому Конституция РФ и принятые на ее основе законы имеют верховенство, и все иные нормативные правовые акты не должны им противоречить.

Соответственно, на территории субъектов Российской Федерации данное законодательство должно применяться в полном объеме.

Кроме того, принцип законности означает постоянство деятельности государственных служащих на всей территории Российской Федерации, а также единство правового поля в стране. Этот принцип также проявляется и на стадии разработки и принятия иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность государственных служащих.

Существуют следующие гарантии, обеспечивающие реализацию данного принципа:

- законодательное регулирование деятельности государственных служащих;

- осуществление контроля за соблюдением законности в деятельности государственного служащего;

- предъявление требований к эффективности работы государственного служащего;

- правовая защита прав и законных интересов государственного служащего;

- предъявление требований к этической и моральной стороне деятельности государственного служащего.

Следующий важный принцип – это *принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина*, который основан на ст. 18 Конституции РФ, согласно которой человек и его права – это высшая ценность.

Права и свободы человека и гражданина – это мерило всей деятельности государственного служащего, поскольку основной целью его деятельности является защита и обеспечение конституционных прав и свобод граждан.

Данный принцип находит свое проявление:

- в обеспечении комфортной и достойной жизни гражданам;

- в следовании правилу равенства граждан вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, другим обстоятельствам;

- в выполнении требований по охране труда и здоровья людей;

в поддержке семьи, материнства, малоимущих граждан, а также в обеспечении социальной защиты и социальной поддержки соответствующих категорий;

в выполнении требований по защите достоинства личности, запрете на ее нарушение любыми государственными служащими;

в охране частной собственности и других форм собственности и др.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ, также выступает важным принципом деятельности государственного служащего в Российской Федерации.

Еще одним принципом деятельности государственного служащего является *равный доступ к государственной службе*, закрепленный в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ.

Содержание данного принципа означает, что при приеме на должности государственной службы запрещается необоснованный отказ в приеме по дискриминационным мотивам, например, в зависимости от пола, расы, национальности и др.

К государственному служащему предъявляются определенные требования, связанные с состоянием здоровья, уровнем квалификации, деловыми качествами, поскольку для выполнения государственных функций требуется наличие соответствующих знаний и опыта. В то же время достижению поставленных целей служат определенные механизмы назначения на должности государственной службы. Так, это процедура конкурса, которая позволяет отобрать из числа кандидатов самых достойных.

Кроме того, следует отметить особую роль Правительства РФ в системе государственной службы Российской Федерации. На данный государственный орган возложено большое количество функций, связанных с исполнением действующего законодательства и указов Президента РФ.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что институт государственной службы представляет собой комплексный правовой институт, регламентированный как законодательными, так и подзаконными нормативными правовыми актами. Система государственной службы выстраивается на основе общих законодательных актов и специального законодательства, регулирующего отдельные виды государственной службы и особенности их прохождения.

Следовательно, конституционную основу государственной службы образуют положения Конституции РФ, которые закрепляют основы организации и функционирования органов государственной власти. Кроме того, конституционно закрепляется равное право граждан на доступ к государственной службе, что подчеркивает ее демократизм и общедоступность для обычных граждан.

Следует также отметить, что основу конституционного статуса государственного служащего составляют *общие и специальные конституционные принципы* данного правового статуса.

Так, в литературе выделяют такие специальные конституционные принципы, как *гуманизм, демократизм, открытость и ответственность*. Данные принципы более широко раскрываются в специальных законодательных актах.

В основе всей системы государственной службы лежит конституционное положение о признании прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью (ст. 2), об уважении человеческого достоинства и недопустимости его умаления ни при каких обстоятельствах (ст. 21). Служебное законодательство, безусловно, должно отражать конституционные ценности и приоритеты, поскольку государственные служащие в своей деятельности должны следовать соблюдению и претворению конституционных ценностей в своей деятельности. Соответственно, на этой основе можно оценить деятельность государственного служащего на предмет конституционности его деятельности.

Кроме всего прочего, государственная служба – это общественно полезная деятельность, связанная с реализацией *принципа народовластия* (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ).

Вместе с тем данные демократические идеи по-разному проявляются в правовом регулировании государственной службы.

Во-первых, это подчиненность деятельности государственного служащего личным, общественным и государственным интересам. Во-вторых, государственная служба подчиняется ее основному принципу – принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В-третьих, этот принцип обеспечивает равенство прав при поступлении на государственную службу (ч. 1 и 4 ст. 32 Конституции РФ).

Следует отметить, что нарушение *принципов демократизма* государственной службы влечет за собой уменьшение доверия общества к государственным институтам.

Гласность деятельности государственного служащего предполагает его открытость обществу, выражается в предоставлении личности прав на обжалование действий государственного служащего, на получение информации об их деятельности и т. п.

Кроме того, гласность как принцип государственной службы предполагает обязательность открытого опубликования решений государственных органов по вопросам государственной службы (ч. 3 ст. 15). Принципы гласности и демократизма деятельности государственного служащего выступают основой для правового регулирования государственной службы в Российской Федерации и обеспечивают соблюдение и защиту конституционно значимых ценностей. В дополнение к этому правовые положения, посвященные государственной службе, должны быть предельно четкими и конкретными, исключать двусмысленность их толкования.

Открытость как принцип государственной службы предполагает общественный контроль за деятельностью государственных служащих для достижения нескольких целей. Во-первых, это предотвращение незаконных действий, а во-вторых, это своего рода индикатор эффективности деятельности государственных служащих. Ввиду этого важное место занимает система обратной связи, предоставления информации общественности о результатах деятельности государственных служащих.

От реализации принципа гласности в конечном итоге будет зависеть уровень доверия к государственным институтам и эффективность самой деятельности государственного служащего.

Что касается *принципа ответственности* государственного служащего, он означает установление оснований и порядка привлечения государственных служащих к различным видам юридической ответственности, что обусловлено наличием определенных контрольных и отчетных механизмов. Предполагается, что деятельность государственного служащего находится как в сфере общественного, так и в сфере государственного контроля в лице надзирающих органов.

Данный принцип связан с необходимостью исполнять государственным служащим свои обязанности профессионально и компетентно на законных основаниях.

Государственная служба – это всегда профессиональная деятельность, которая требует соблюдения определенных правил и, безусловно, должна отвечать определенным критериям. Набор требований, предъявляемых к государственному служащему, ограничивает доступ к ней лицам, которые им не соответствуют. Данные требования также могут ограничивать некоторые права и свободы граждан.

Из конституционных положений следует, что государственные служащие подконтрольны обществу и государству в лице специально уполномоченных органов государственной власти. Действующее законодательство регламентирует порядок привлечения к ответственности государственных служащих, а также основания и условия наступления ответственности.

Таким образом, деятельность государственного служащего подчинена конституционным нормам и ценностям. Конституционные принципы, как общие, так и специальные, являются основой построения системы государственной службы и деятельности государственного служащего. Данные принципы являются центральным элементом правового статуса государственного служащего и определяют содержание других элементов. Это обусловлено их характером и значимостью для всей системы государственной службы в Российской Федерации. История становления и формирования указанных принципов имеет длительную историю своего становления.

Так, например, в XVIII–XIX вв. был принят ряд документов, посвященных государственной службе, в которых уже были сформулированы ее принципы. К этим принципам были отнесены: принцип соответствия деятельности чиновников закону, обязательность указаний вышестоящих органов государственной власти, подконтрольность, ответственность и др.

Что касается современной системы принципов государственной службы, основные из них находят свое отражение в действующем законодательстве и подкрепляются соответствующими гарантиями. Этому способствуют и решения Конституционного суда РФ, в которых даны основные разъяснения относительно конституционных принципов государственной службы и деятельности государственного служащего.

2. Конституционное регулирование и законодательная реализация различных видов правовых статусов государственных служащих

2.1. Особенности правового статуса государственного гражданского служащего

В данном разделе будут рассмотрены особенности конституционно-правового статуса государственного гражданского служащего, являющегося в настоящее время самым объемным и урегулированным статусом.

Как нами уже было установлено ранее, в юридической науке под правовым статусом, как правило, понимается совокупность прав, обязанностей и ответственности¹. Подобный подход в полной мере применим к статусу государственного, в том числе гражданского, служащего. Следует отметить, что такие его элементы, как права и обязанности, за последнее десятилетие более полно были исследованы в науке административного права, нежели учеными-конституционалистами.

Соответствующие разделы или параграфы в том или ином виде включены практически во все специальные издания по проблемам государственной службы, в учебники административного права², а также они есть в монографиях по административно-правовой тематике. Вместе с тем ряд важных особенностей правового положения государственного служащего не попал в поле зрения ученых-юристов, поэтому они пока не подвергались специальному анализу и не освещались в литературе должным образом, тем более после принятия Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹ См.: например: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., Юрист, 1997; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. Саратов, 2003. С. 119–121; Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 248–262; Копытов Ю.А., Копытова Н.Ю., Файзулин Ф.Ф. Административное право России: сущность и основные институты: учеб. пособие. Екатеринбург, 2003. С. 173–177. Старилов Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Кн. 1. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2001. С. 439–454.

Если говорить о самом понятии государственного служащего, то попытки осмыслить его предпринимались еще в XVII в. Например, выдающийся английский философ Т. Гоббс полагал, что государственным служителем является тот, кому суверен (будь то монарх или собрание) поручает известный круг дел с полномочиями представлять в нем лицо государства¹. Следуя логике мыслителя, можно говорить о том, что он признавал государственным служащим любое лицо, которое высшая власть в государстве наделяет властными полномочиями и которое действует от имени этой власти и в ее интересах,

В современном российском законодательстве понятие «государственный служащий» закреплено нормативно. Первоначально это было сделано в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Государственным служащим признавался гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Позднее в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» были закреплены весьма близкие по содержанию понятия «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации». Так, федеральный государственный служащий определялся как гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

В ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» конкретизируются требования, предъявляемые к гражданину, поступающему на государственную службу. Таковыми являются: наличие гражданства Российской Федерации; достижение возраста 18 лет; владе-

¹ См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного или гражданского. М., Мысль. 1991. Т. 2. С. 186.

ние государственным языком, т. е. русским (согласно ч. 1 ст. 68 Конституции РФ русский язык является государственным языком на всей территории Российской Федерации); наличие профессионального образования; иные требования, установленные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» для государственных служащих (например, полная гражданская дееспособность, стаж и опыт работы по определенной специальности и др.). С некоторыми уточнениями данные требования применительно к гражданскому служащему были отображены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Весьма важной особенностью правового статуса государственного служащего является то, что на него распространяются обширные правоограничения, нормативно закрепленные первоначально в ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», а позднее, применительно к государственным гражданским служащим, – в ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Анализ этих правоограничений с уверенностью позволяет сделать вывод: они прежде всего выступают в качестве превентивного средства против возможных корыстных злоупотреблений государственных служащих. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Таким образом, разграничивают государственных служащих:

- а) федеральных государственных органов;
- б) государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственные служащие различаются также местом выполнения должностных обязанностей. Они могут нести государственную службу:

а) в аппарате представительных (законодательных) органов государственной власти (руководитель аппарата Совета Федерации, помощники членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы);

б) в аппарате органов судебной власти (референты, секретари и т. п.);

в) в органах прокуратуры;
г) в органах исполнительной власти, а в более широком смысле – в исполнительных органах (это основная масса государственных служащих).

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» выделяются следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;
военная служба;
государственная служба иных видов.

Таким образом, целесообразно выделять статусы государственных гражданских служащих, военнослужащих и иные статусы государственной службы.

Правовой статус государственного гражданского служащего носит межотраслевой характер. Он зависит от тех общественных отношений, в которые вступают государственные гражданские служащие.

По причине проводимой административной реформы усиливается внимание к основам правового статуса государственного гражданского служащего, порядку прохождения государственной службы.

В настоящее время наблюдается противоречивость мнений относительно понимания правовой природы статуса государственного гражданского служащего. Можно выделить конституционную, административную, служебную концепции правового статуса государственного гражданского служащего.

Конституционный статус основан на Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и других государственно-правовых актах, регулирующих порядок образования, систему, структуру и направления деятельности исполнительных органов власти.

Исходя из толкования Конституции РФ, можно выделить нормы, которые касаются правового статуса государственного гражданского служащего, а также нормы, касающиеся прав и обязанностей служащих как обычных граждан.

Соответственно, те принципы, которые нами рассматривались в отношении государственной службы, будут являться общими принципами правового статуса государственного гражданского

служащего. Специальные принципы будут регламентироваться специальным законодательством, регулирующим государственную гражданскую службу. Как уже отмечалось, к общим принципам государственной службы относятся следующие принципы: разделения властей, равного доступа к государственной службе, демократизма, гуманизма и подотчетности деятельности государственного служащего, а также право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц и ряд других конституционных норм.

К специальным принципам деятельности государственного гражданского служащего относятся принципы, которые связаны напрямую с осуществлением функций государственными гражданскими служащими: ст. 19 Конституции РФ, устанавливающая равенство всех перед законом и судом; ст. 22, предусматривающая право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 24 регулирующая обязанность органов государственной власти и их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; ст. 35, предусматривающая право частной собственности; ст. 37, предоставляющая право свободно распоряжаться своими способностями к труду; ст. 40, гарантирующая право на жилище; ст. 41, закрепляющая право на охрану здоровья; ст. 43 – право на образование; ст. 44 – право на свободу творчества; ст. 46 – право на судебную защиту, а также другие аналогичные нормы Конституции РФ. Данные положения определяющим образом действуют на деятельность государственного гражданского служащего.

Кроме того, для государственной гражданской службы характерно наличие иерархической системы отношений внутри данной системы. Государственные гражданские служащие выступают как представители государственной власти, наделенные соответствующими полномочиями, и одновременно выступают подвластными субъектами в определенных ситуациях в системе государственной службы Российской Федерации.

Кроме того, следует учитывать тот факт, что статус государственного гражданского служащего – это межотраслевой статус.

В определенные промежутки времени по-разному расставлялись акценты при определении правового статуса государственного гражданского служащего. Так, в литературе советского периода центральное место отводилось наличию властных полномочий у государственного гражданского служащего (Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, Б.М. Лазарев и др.). Согласно данной позиции, основное внимание уделялось подчинению нижестоящих чиновников вышестоящим. Акцент делался в сторону административного права. Демократический централизм рассматривался в качестве основного принципа деятельности государственного гражданского служащего.

Сторонником данной концепции выступал А.А. Гришковец, который отмечал, что статус государственного гражданского служащего должен рассматриваться исключительно с позиций административного права, нормы которого должны стать ориентиром для развития данного вида правового статуса.

А.А. Гришковец делает вывод о том, что государственная гражданская служба должна строиться на жестких отношениях власти и подчинения, исключая тем самым договорной характер служебных отношений.

Действующее законодательство не придерживается в полной мере данной позиции, поскольку Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» большое значение отдает служебному контракту, который регулирует многие элементы правового статуса государственного гражданского служащего.

Подобный подход в большей степени соответствует Конституции РФ и действующему законодательству, поскольку такой признак, как наличие вертикальных связей, не является единственным без других важных составляющих деятельности государственного гражданского служащего. Действующее законодательство устроено таким образом, что деятельность государственного гражданского служащего регламентируется не только конституционным, административным правом, но и трудовым законодательством в части, не урегулированной нормами служебного права. Это обусловлено сложностью правовых связей и возникающих общественных отношений при осуществлении государственным гражданским служащим своей деятельности.

Концепция, которая формируется сегодня, рассматривает государственного гражданского служащего не только как чиновника, но и как работника, со всеми вытекающими последствиями. Ввиду этого государственная гражданская служба рассматривается как особый вид трудовой деятельности, а государственные гражданские служащие пользуются трудовыми правами и обязанностями в части, которая не регламентирована нормами служебного права. На практике трудовое право играет важное значение в регулировании многих вопросов, возникающих при прохождении государственной службы в органах государственной власти.

Однако при этом, конечно, не стоит забывать о роли административно-правового регулирования государственной службы и деятельности государственного гражданского служащего. С этой стороны достаточно подробно статус государственного гражданского служащего рассматривается учеными-административистами (Ю.Н. Старилов). Пристальное внимание уделяется изучению и анализу властных отношений, возникающих в деятельности государственного гражданского служащего. Ю.Н. Старилов предлагает отдельно выделять специальную отрасль права – служебное право, которое имеет свой предмет и метод правового регулирования.

Тем не менее, учитывая достаточно широкое и разнообразное воздействие норм административного права на служебные отношения с участием государственного гражданского служащего, не следует забывать и о тех отношениях, в которых он выступает как работник или как подконтрольное лицо. Это обуславливает межотраслевой характер правового регулирования деятельности государственного гражданского служащего.

В настоящее время наблюдается интеграция норм конституционного, административного и трудового права в сфере регулирования правового статуса государственного гражданского служащего.

По мнению В.Ш. Шайхатдинова, в современных условиях в мире наблюдается несколько тенденций в развитии правового статуса государственного гражданского служащего. Одна из них связана с усилением публичного начала в деятельности государственного служащего, что проявляется в расширении служебных норм, основанных на властных предписаниях. Соответственно, в некоторых странах государственные служащие четко обособляются от лиц наемного труда.

Другая тенденция связана с распространением на публичных служащих трудовых норм в части предоставления гарантий, социальных благ, развития договорных начал, согласованности отдельных условий контракта и т. п. Государство рассматривается как обычный работодатель, а государственный гражданский служащий – как наемный работник. Конституция РФ придерживается позиции, что государственная служба – это вид трудовой деятельности, но особого рода.

Употребление понятия «служебно-трудовая деятельность» вызывает оживленные споры в научной среде, поскольку касается различных сторон деятельности государственного служащего и различных видов общественных отношений.

Служебные правоотношения касаются внешних отношений государственных служащих со сторонними физическими и юридическими лицами. В то время как трудовые отношения касаются взаимоотношений государственного служащего и руководства государственного органа, в котором государственный служащий проходит службу.

Причем первые отношения основаны на власти и подчинении, вытекающем из закона, а вторые возникают на основе договорных начал, касающихся трудовой функции.

Зачастую на практике достаточно сложно сочетать данные стороны деятельности государственного гражданского служащего. Это обусловлено несовпадением методов правового регулирования административного и трудового права, а также разнообразием отношений, возникающих в сфере деятельности государственного гражданского служащего.

Сочетание трудового и служебного права характеризует особенности правового статуса государственного гражданского служащего.

Особенностью деятельности государственного служащего является регламентация его прав и обязанностей должностными инструкциями и специальными регламентами. Соответствующим образом регламентируется трудовая деятельность государственного служащего (К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова и др.).

Федеральное законодательство достаточно подробно регламентирует правовой статус государственного гражданского служащего. Федеральный закон «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» устанавливает положение, в соответствии с которым на государственных гражданских служащих распространяется действующее трудовое законодательство в части, не урегулированной нормами служебного права.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство устанавливает сочетание правового регулирования деятельности государственного служащего различными отраслями российского права, при том что внешняя сторона деятельности государственного служащего подчинена больше нормам административного права.

В последнее время предпринимаются попытки разработки универсального понимания правового статуса государственного служащего. При этом в основе данной концепции должны лежать нормы конституционного права как базовой отрасли российского права.

Однако споры между административистами и специалистами в области трудового права продолжаются, поскольку вопрос о разграничении предметов регулирования этих отраслей в правовом статусе государственного служащего размыт.

Внутренние и внешние отношения служебной деятельности государственного служащего подразумевают различные виды правоотношений.

Суть и непримиримость расхождений, по нашему мнению, состоит в различной оценке правового статуса государственных служащих и, главное, в перспективе развития и построения государственной гражданской службы, носителями которой являются гражданские служащие.

Следует отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит в основном нормы административного права. Это касается и терминов, и порядка прохождения службы, и др. В литературе делается вывод о том, что правовой статус государственного гражданского служащего видоизменился. Однако до сих пор четкого разграничения трудового и административного начала в правовом статусе государственного гражданского служащего не произведено.

Крайние проявления сочетания административного и трудового права выражаются в следующем.

Так, некоторые авторы выделяют служебно-трудовые отношения, которые объединяют в себе несколько подходов административистов и специалистов в сфере трудового права.

Однако данный подход имеет свои недостатки. Во-первых, размываются границы между предметами различных отраслей права, поскольку объединяются две принципиально различные группы правоотношений.

На наш взгляд, более правильно разграничивать служебные и трудовые отношения как внутренние и внешние.

Во-вторых, отношения, в которые вступают государственные гражданские служащие, касаются как юридических, так и физических лиц.

В первом случае государственный гражданский служащий выступает как представитель власти и наделяется соответствующими полномочиями, а во втором – отношения возникают из факта наличия трудовых правоотношений между государством и государственным служащим. В первом случае превалируют нормы административного права, а во втором – нормы трудового права.

Соответственно, вступают в действие нормы административного законодательства и трудового права.

К подобным нормам административного права относится законодательство, регулирующее структуру и содержание деятельности органов государственной власти, а также властные полномочия самих государственных гражданских служащих.

В большинстве случаев авторы сходятся во мнении, что государственную гражданскую службу можно рассматривать как особый вид трудовой деятельности.

Внешним проявление статуса является наличие определенных прав и обязанностей у государственного гражданского служащего.

Трудовые отношения государственных гражданских служащих, имеющие название «правовой статус» (служебные права и обязанности), проявляются одновременно как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так и в отношениях гражданских служащих, находящихся в штате данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними и в основном характеризуются элементами частного права (заключение служебного контракта,

индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), широкое применение норм трудового законодательства, подчинение правилам внутреннего служебного распорядка государственного органа и др.).

В данных отношениях государственный гражданский служащий выступает как служащий наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового соглашения (найма). Хотя нормативно-правовая терминология может быть самой различной (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности и т. д.), содержанием всегда является определенный труд, специфика которого проявляется в любой сфере общественно полезной деятельности.

В-третьих, убедительной и, на первый взгляд, достаточно аргументированной является концепция служебно-трудовых правоотношений государственных гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о государственной гражданской службе, устраняет крайние взгляды (административную или трудовую характеристики) и дает возможность всесторонне рассмотреть правовое положение и правоотношения государственных гражданских служащих.

В-четвертых, перспективы регулирования правового положения (статуса) государственных гражданских служащих и, соответственно, преобладание публично-правового или частноправового элементов в рассматриваемых (служебных) правоотношениях во многом зависят от концепции развития правовых связей государственных гражданских служащих с государством (государственными органами) и гражданским обществом.

На соотношение норм частного и публичного права в правовом статусе государственного гражданского служащего оказывают влияние происходящие в стране процессы. Так, при увеличении количества преступлений, обострении криминальной обстановки, увеличении коррупционных правонарушений возрастает роль публично-правовых норм, усиления властных полномочий.

На наш взгляд, в цивилизованных странах с развитой экономической и правовой системами усиливается частно-правовой аспект деятельности государственного гражданского служащего.

Правовое положение государственного служащего в части предоставления гарантий, компенсаций и других прав приближается к правовому статусу наемных работников при одновременном существовании служебных прав и обязанностей.

Наиболее приемлемой, по нашему мнению, на данном этапе развития сложных правовых отношений государственных гражданских служащих является дифференциация этих отношений на служебные и трудовые. При этом трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения выступают формой и проявлением трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями, которые находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения являются внешними и постоянно находятся под контролем государства и в поле зрения гражданского общества.

Следовательно, Конституция РФ закрепляет положения, в соответствии с которыми государственная гражданская служба является определенным видом трудовой деятельности. При этом отношения, в которые вступают государственные служащие, могут выходить за рамки трудового права и носить служебный характер, связанный с особыми требованиями к данной категории служащих, обусловленными стоящими перед ними задачами и целями. Данные отношения основаны на особом предназначении государства в целом и его представителей в лице соответствующих государственных служащих, исполняющих его функции.

Государство в лице соответствующих государственных органов устанавливает требования к квалификационным и другим качествам государственных служащих. При этом ограничения прав государственных гражданских служащих обусловлены конституционно значимыми ценностями и направлены на устранение возможных конфликтов интересов, препятствующих полноценному исполнению возложенных на них обязанностей.

Таким образом, федеральное законодательство призвано гармонизировать интересы общества, государства и личности в процессе осуществления деятельности государственным служащим. В итоге от того, насколько конституционные цели будут достигнуты, будет зависеть и эффективность работы всего государственного аппарата.

Иногда наблюдается необоснованное расходование средств федерального бюджета, которые идут на продолжающуюся выплату денежного содержания лицам, должности которых упразднены. Соответствующий период засчитывается им в стаж государственной службы, дающий право на дополнительные социальные гарантии. Такое положение нуждается в упорядочении, поэтому необходимо закрепить нормативно срок, в течение которого должно быть принято то или иное решение и на его основании издан соответствующий правовой акт. В случае если такое решение в установленные сроки не принимается, государственный служащий считается уволенным с государственной службы на основании акта о ликвидации государственного органа. После этого выплата ему денежного содержания и предоставление иных гарантий прекращаются.

В целях решения поставленных выше вопросов, на гражданской государственной службе необходимо закрепить два таких особых правовых статуса, как «заштатный гражданский служащий» и «исполняющий обязанности гражданского служащего». Фактически речь идет о юридическом закреплении статуса квазигосударственного гражданского служащего. Если говорить о первой разновидности такого статуса, то она возникает у тех лиц, которые на период до утверждения нового штатного расписания государственного органа продолжают исполнять полномочия по ранее замещаемой должности гражданской службы либо до назначения (переназначения) на ту же или иную должность во вновь утвержденном штатном расписании, либо до издания правового акта (приказа, распоряжения) об освобождении от ранее замещаемой должности.

Вторая разновидность статуса квазигосударственного служащего – «исполняющий обязанности государственного служащего» возникает, когда издается правовой акт об упразднении государственного органа и практически одновременно издается правовой акт, обязывающий бывших государственных служащих выполнять возложенные на них обязанности. Применительно к милитаризованным видам государственной службы рассматриваемая проблема имеет достаточно удачное решение. Его суть состоит в том, что сотрудники упраздняемого подразделения не увольняются со службы в результате проведения организационно-штатных мероприятий, а временно зачисляются в распоряжение вышестоящего руководителя.

Рассмотренные выше проблемы правового положения гражданского служащего дают основания полагать, что его статус требует серьезных содержательных изменений. Одним из возможных путей решения данной проблемы могло бы стать возрождение в России де-юре профессионального чиновничества, обычно имеющего особый правовой статус, кардинально отличающий его от правового статуса наемного работника, который еще отчасти сохраняется на государственной гражданской службе. Несмотря на расхожесть и частое употребление слова «чиновник» в газетно-журнальной лексике и даже научной литературе, приходится признать, что де-юре чиновников в России нет с 11 ноября 1917 г. Тогда был принят известный декрет советской власти «Об упразднении сословий и гражданских чинов», который подвел финальную черту под почти двухсотлетней историей государственной службы императорской России, начало которой восходило к знаменитой петровской «Табели о рангах» 1722 г.

Таким образом, с указанной даты понятие «чиновник» в законодательстве отсутствует. А само это слово приобрело негативный оттенок и стало едва ли не ругательным. Оно неизменно отождествлялось и продолжает отождествляться с такими явлениями общественной жизни, как бюрократизм, волокита, некомпетентность, бездушное отношение к людям, мздоимство и коррупция. Постепенно понятие «чиновник» переместилось из области права в сферу журналистики, публицистики и политологии. При этом понятия «государственный служащий» и «чиновник» неизменно отождествляются, рассматриваются как равнозначные. С таким подходом согласиться трудно. Необходимо юридически возродить в России чиновничество, которое во все периоды исторического развития страны было надежной опорой государства.

Чиновники – это государственные служащие, обладающие особым правовым статусом, который должен кардинально отличаться не только от статуса наемного работника, но и от статуса гражданского служащего, который установлен Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Уместно напомнить, что у гражданских служащих в их современном понимании пока отчасти сохраняется двойственный статус. С одной стороны, их правовое положение определяется специальным законодательством о государственной службе, а с

другой – трудовым законодательством, как у наемных работников. В результате реализации мероприятий по реформированию государственной службы, особенно после вступления в юридическую силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», сфера применения трудового законодательства на государственной гражданской службе значительно сузилась, хотя сущность отношений не поменялась. Они будут основываться не столько на императивном, сколько на видоизмененном диспозитивном методе регулирования (имеется в виду контрактная система найма). Об этом красноречиво свидетельствует заголовок статьи, предваряющей официальное опубликование в «Российской газете» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который гласил: «Трудовой кодекс» для чиновника». Напротив, статус чиновника должен быть публично-правовым и устанавливаться исключительно нормами административного права. Данный статус должен подтверждаться присягой на верность Конституции РФ. Следует законодательно закрепить норму о нераспространении на чиновников трудового законодательства. Приобретению статуса чиновника должен предшествовать комплекс организационно-правовых мероприятий.

Прежде всего, гражданский служащий, претендующий на статус чиновника, должен удовлетворять определенным формальным признакам: быть в возрасте от 25 до 45 лет; иметь минимальный стаж государственной службы (5–6 лет); не иметь дисциплинарных взысканий за предшествующий установленный минимальный стаж государственной службы, т. е. за 5–6 лет; получить на предыдущей аттестации положительную оценку. При наличии этих условий гражданский служащий получает право сдать специальный экзамен. В случае успешной сдачи экзамена государственный служащий приобретает статус кандидата в чиновники. Ему выдается соответствующее удостоверение сроком на три года, в период действия которого государственный служащий не может быть уволен по организационно-штатным мероприятиям. Не ранее чем через два и не позднее чем через три года после даты успешной сдачи экзамена кандидат в чиновники должен сдать второй экзамен. Для подготовки к экзамену ему должен предоставляться трехмесячный отпуск с сохранением в

полном объеме денежного содержания. После успешной сдачи второго экзамена государственный служащий утверждается в качестве чиновника с пожизненным статусом. Отмена этого статуса возможна только по мотивированному решению суда. Следует особо отметить, что предварительное рассмотрение кандидатур государственных служащих, претендующих на статус чиновника, должно осуществляться только федеральным органом по управлению государственной службой. Необходимо исключить возможность влияния на процедуру отбора руководителя и администрации государственного органа, в аппарате которого гражданский служащий замещает должность. Особенностью положения чиновника должно являться получение им своего статуса непосредственно от государства, а не от того государственного органа, в штатном расписании которого предусмотрена соответствующая государственная должность. Правовые предпосылки для этого уже созданы. В ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляется, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации – соответствующий субъект Российской Федерации. Таким образом законодатель пошел по пути признания собственно государства в качестве нанимателя государственного служащего. Документом, удостоверяющим статус чиновника, должна стать особая грамота, выдаваемая от имени Российской Федерации органом по управлению государственной службой. Лицо, приобретшее статус чиновника, должно иметь прочное и стабильное положение в государственном аппарате, пользоваться повышенным уровнем социальных гарантий. Прежде всего, чиновник должен быть застрахован от произвольных увольнений, особенно по организационно-штатным мероприятиям. Такого рода увольнения в государственном аппарате постсоветской России стали частым и, в общем, обыденным явлением. В значительной степени они порождены нестабильностью структуры федеральных органов исполнительной власти. Достаточно отметить, что в период с ноября 1991 по май 2000 г. она кардинально изменялась не менее девяти раз (только в период с 1998 по 1999 г. – четырежды). Весьма масштабны преобразования системы и структуры федеральных органов

исполнительной власти 2004 г. О какой-либо стабильности положения гражданского служащего в таких условиях говорить вряд ли приходится. Напротив, если говорить о чиновнике, то обычно он может быть уволен в отставку либо по его собственному волеизъявлению, либо по достижении предельного возраста, установленного законом для его нахождения на государственной службе.

Основанием для увольнения по инициативе администрации, как правило, является совершение дисциплинарного проступка либо действий, порочащих звание чиновника. Заметно ближе к предлагаемому статусу чиновника примыкает такая особая группа государственных служащих, как должностные лица. Правда, формально-юридически должностные лица государственной, в том числе государственной гражданской, службы в законодательстве специально не выделены.

Для определения правового статуса государственного служащего и в целом института государственной службы исключительное значение имеет понятие «должностное лицо». Нельзя не отметить, что оно привлекает к себе внимание с глубокой древности.

Еще Аристотель отмечал: «Должностными лицами в собственном смысле следует называть тех, которым предоставлено право для определенного круга дел иметь законодательную, решающую и распорядительную власть, в особенности эту последнюю, потому что с понятием «распоряжаться» прежде всего связано представление о всякого рода власти»¹. Приходится признать, что при этом ни в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», ни в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» понятие «должностное лицо» не закреплено. Оно отсутствует и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данное понятие единственный раз, да и то, как бы вскользь, упоминается лишь в ч. 7 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», где говорится, что назначение на государственные должности государственной службы группы категории

¹ Аристотель. Политика: сочинения в 4-х т. М.: Мысль, 1984. Т. 4. С. 519.

«В» осуществляется соответствующим должностным лицом. В настоящее время на федеральном уровне понятие «должностное лицо» закреплено в примечании к ст. 285 УК РФ и в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ.

На наш взгляд, наличие нормативно закреплённого определения понятия «должностное лицо» лишь в УК РФ и КоАП РФ не только обедняет это многогранное понятие, но и существенно затрудняет правоприменение. Прежде всего тогда, когда речь идет о дисциплинарной ответственности. Дело в том, что это именно тот вид юридической ответственности, меры которой на практике чаще всего применяются к государственному, в том числе гражданскому, служащему. В литературе по вопросам государственной службы выдвигается предложение о принятии специальных законодательных актов о должностных лицах и их правовом статусе. Однако его вряд ли можно признать жизнеспособным. Категорию «должностное лицо» нельзя рассматривать отдельно от категории «юридическая ответственность», а также от самого института государственной службы. Выход из положения видится в закреплении общего понятия «должностное лицо» в законодательстве о государственной службе, а также в уже принятых нормативных актах о видах юридической ответственности. Это могли бы быть федеральные законы «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данное понятие могло бы быть общим как для федеральной государственной службы, так и для государственной службы субъектов Российской Федерации. Определенный интерес представляет идея отдельно закрепить понятие «должностное лицо» применительно к каждому из видов государственной службы, которые предусмотрены законом (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба)¹.

Однако на практике пока имеет место иное. В наибольшей степени рассматриваемое понятие получило отражение в региональном законодательстве о государственной службе.

¹ См.: Спасенко В.И. Проблемы совершенствования правового статуса должностных лиц государственных органов России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 12, 113.

Напротив, В.Д. Сорокин, констатируя отсутствие единого определения понятия должностного лица и, как следствие, — разноречивой в его определениях, отмечает, что эти определения нередко взаимоисключают друг друга. С данным утверждением В.Д. Сорокина вряд ли можно согласиться. Представленный сравнительный анализ положений регионального законодательства позволяет утверждать, что в целом все известные определения понятия должностного лица так или иначе, пусть с некоторыми нюансами, но созвучны, взаимно дополняют друг друга. Их обобщение позволит приблизиться к решению проблемы выработки единого определения понятия должностного лица¹.

Следует отметить, что понятие «должностное лицо» исследовалось в юридической науке, в том числе в науке административного права. Известны даже самостоятельные капитальные исследования административистов по данной проблематике. Например, в 1942 г. на юридическом факультете МГУ была защищена кандидатская диссертация «Должностное лицо де-факто», автором которой был оригинальный и глубокий ученый-юрист 20–40-х гг. XX в. Н.П. Карадже-Искров. Позднее исследования продолжались, в том числе предлагались определения понятия должностного лица. Наиболее удачное из них, на наш взгляд, принадлежит известному советскому административисту Ц.А. Ямпольской. Еще в 1949 г. она предложила считать должностными лицами тех государственных служащих, которые «при определении своей служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий и, в частности, административных актов». Достаточно интересное, но все же менее глубокое по содержанию определение понятия должностного лица предлагалось И.Н. Пахомовым. В его интерпретации должностными лицами называются государственные служащие, являющиеся носителями государственно-властных полномочий². Известны попытки уточнить данное определение. Например, Ю.П. Битяк,

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 115, 285.

² См.: Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М.-Л., 1949. С. 141; Пахомов И.И. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1964. С. 20.

в полной мере принимая определение И.Н. Пахомова, вместе с тем уточнял его, отмечая, что деятельность должностных лиц непременно должна быть «связана с выполнением административно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий»¹. Признавая значимость определений понятия «должностное лицо», выработанных в юридической науке, прежде всего тех, что дали Ц.А. Ямпольская и И.Н. Пахомов, тем не менее хотелось бы отметить, что на те лица в государственном аппарате, которые уполномочены совершать юридически значимые действия, заметное влияние могут оказывать (и на практике часто оказывают) государственные служащие, которые в силу своего должностного положения не вправе совершать такие действия самостоятельно. Они имеют фактическую возможность принимать участие в совершении юридически значимых действий, оказывают реальное влияние на лиц, уполномоченных их совершать. Вот почему целесообразно нормативно закрепить статус должностного лица для отдельных групп государственных служащих, которые самостоятельно юридически значимые действия не совершают. Однако при этом они уже в силу занимаемой ими должности могли бы быть отнесены к должностным лицам (например, помощник Президента РФ или советник председателя Правительства РФ). Возможно, имеет смысл нормативно закрепить отнесение к должностным лицам всех лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, и всех государственных служащих, занимающих группы высших и главных государственных должностей государственной службы категорий «Б»².

Итак, необходимость четкого определения понятия «должностное лицо» связано главным образом с совершенствованием законодательства о государственной, в том числе гражданской, службе, имея в виду механизм юридической ответственности в

¹ Битяк Ю.П. Государственная служба в СССР и развитие ее демократических основ. Киев, 1990. С. 33.

² См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юрист, 1998. С. 393.

государственном аппарате, поскольку именно должностные лица выступают ее самостоятельными специальными субъектами. При этом любая санкция, применяемая к должностным лицам, обычно заметно строже, чем, например, к гражданам и другим государственным служащим. И это логично, поскольку должностное лицо наделено определенными полномочиями и может нанести своими противоправными действиями заметно больший ущерб общественным отношениям, охраняемым соответствующими нормами права. Следовательно, категория «должностное лицо» неотделима от категории «ответственность». Очевидно, что понятие должностного лица, например, в уголовном праве, близко к этому же понятию в административном праве, однако эти понятия не тождественны, и это теперь подтверждается в законодательстве. В отличие от понятия должностного лица, закрепленного в УК РФ, КоАП РФ дает более широкое его определение. При этом каждый вид юридической ответственности имеет свои, только ему присущие особенности. На наш взгляд, перспектива выработать единое для всех отраслей права определение понятия должностного лица все же выглядит достаточно проблематично, хотя, как отмечалось выше, если это делать, то именно в законодательстве о государственной службе. Вместе с тем любое универсальное определение всегда ограничено некоторыми рамками, подчас не позволяющими охватить все нюансы и оттенки понятия, иначе такое определение рискует оказаться громоздким, запутанным и, как следствие, малоприменимым для использования на практике. Учитывая разнообразие видов юридической ответственности, следует поставить вопрос о многоаспектности понятия «должностное лицо». По нашему мнению, понятие «должностное лицо» может дифференцироваться в различных отраслях права, особенно в части определения субъекта того или иного вида юридической ответственности. Что касается государственного служащего, то его ответственность вытекает из самой природы государственной службы, которая в результате длительной истории была выделена в отдельный вид – государственную гражданскую службу. В соответствии с действующим законодательством выделяется государственная службы федерального уровня, включающая военную службу и государственную гражданскую служ-

бу, а также государственная гражданская служба на уровне субъектов Российской Федерации.

Можно утверждать, что государственная служба подразделяется на государственную службу, военную службу и иные виды государственной службы, к которой относится и правоохранительная служба. В данном случае следует учитывать особенности организации и функционирования исполнительной ветви власти. В этой части также нет единства мнений.

Так, К.С. Бельский выделяет несколько видов исполнительной деятельности – управленческую и правоохранительную. Соответственно, первая выполняет регулирующую функцию, а вторая обеспечивает защиту и соблюдение прав и свобод, выполняя охранительную функцию.

К.С. Бельский считает, что это две составляющие единой деятельности, которую реализуют исполнительные органы государственной власти¹. Государственные служащие являются представителями исполнительной власти и осуществляют ее полномочия, обеспечивают исполнение обязанностей. Совершенно справедливо отмечал Б.М. Лазарев, что государственное управление – это разновидность социального управления, поскольку в качестве управляющих и управляемых всегда выступают люди. При отсутствии человеческого потенциала весь механизм государственного управления перестал бы работать. Государственное управление направлено на реализацию двух основных функций – непосредственно управления и защиты прав и свобод человека и гражданина. Такое разграничение функций предопределило в свое время возникновение государственной гражданской службы и милитаризованной службы. При этом последняя предполагает охрану и защиту прав как со стороны правоохранительных органов, так и со стороны военной службы. Таким образом, в основе разграничения военной и правоохранительной службы лежал объект. По мнению ряда ученых, правоохранительная служба и военная служба имеют много общего, что позволяет относить их к милитаризованной службе. Однако позиция федерального закона, действующего в настоящее время, не поддерживает данное положение.

¹ См.: Вельский К.С. Полицейское право: лекционный курс. М.: Дело и сервис, 2004. С. 30–32.

Рассмотрим, в чем заключается отличие гражданской государственной службы от других видов государственной службы. Первое основное отличие заключается в области деятельности соответствующих государственных служащих. Государственные гражданские служащие реализуют достаточно большое количество функций, связанных с экономической, социальной, культурной, а также административной сферами. При этом конкретного разграничения функций и направлений деятельности среди государственных гражданских служащих не произведено.

Что касается военной и правоохранительной службы, такое разграничение сделано. Так, к обязанностям военнослужащих отнесены оборона и безопасность, их обеспечение. В правоохранительные функции включается защита прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности. Данные умозаключения находят свое отражение в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». В то же время в сфере деятельности государственных служащих, действующих в военной и правоохранительной сферах, широко применяется административный метод правового регулирования. В сфере государственной гражданской службы императивные методы действуют тогда, когда необходимо безусловное подчинение подчиненного своему начальнику в случаях наличия реальных угроз жизни и здоровью населения, в особых условиях чрезвычайного или военного положения. Государственные служащие милитаризованной государственной службы приносят присягу, что подтверждает особую связь между государством и соответствующими категориями государственных служащих. Присяга носит символический характер и выражает принятие на себя верности долгу. В то же время государственные гражданские служащие не приносят присягу. Такая обязанность не закреплена в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации регламентируется принесение присяги государственными гражданскими служащими. Например, это Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Иркутская и Омская области.

При анализе положений Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» возникает ряд вопросов. Так, вызывает сомнения исключение из видов государственной службы правоохранительной службы и отнесение ее к иным видам государственной службы. Кроме того, ряд разновидностей государственной службы, альтернативной военной службы и государственной службы в Центральном Банке РФ (Банке России), не нашел своего отражения в данном базовом Федеральном законе, поскольку особое положение Банка России предопределяет особенности правового статуса его государственного служащего. При этом требуется само уточнение правового статуса ЦБ РФ.

На практике возникает достаточно большое количество вопросов, связанных с разграничением правового статуса государственного служащего и наемных работников бюджетной сферы. Принципиальное отличие заключается в основаниях возникновения правоотношений между государственным органом и работником. В первом случае в качестве такого основания выступает контракт, а во втором случае – трудовой договор, что говорит об особом соотношении служебных трудовых норм в правовом статусе государственного служащего и наемного работника.

Такой подход свидетельствует об усилении властных, императивных начал в деятельности государственного гражданского служащего и придании нормам трудового права вспомогательного характера в регламентации правового статуса государственного гражданского служащего¹.

¹ См.: например: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 325.

2.2. Особенности правового статуса военнослужащего

При рассмотрении конституционно-правовых основ статуса военнослужащего следует отметить, что этот статус по своему содержанию наиболее близок к правовому статусу сотрудника внутренних дел. Отчасти это обусловлено возможностью применения государственного принуждения, повышенными требованиями к соблюдению дисциплины, сходством принципов и существованием похожих ограничений и запретов в данном правовом статусе.

Если анализировать в совокупности положения Конституции РФ применительно к военной службе, то можно прийти к выводу о том, что военная служба – это особый вид государственной службы, который требует отдельного нормативно-правового регулирования в силу особенностей правового статуса.

Конституционный суд РФ в п. 3 постановления от 20.10.2010 № 18-П, ссылаясь на свою позицию, выраженную в постановлении от 26.12.2002 № 17-П, указал, что военная и аналогичная ей служба (служба в органах внутренних дел, противопожарная служба и т. п.) представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним.

Обязанности, возлагаемые на лиц, несущих военную и аналогичную ей службу, предполагают необходимость выполнения ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, что в силу Конституции РФ, в частности ее ст. 37 (ч. 1 и 3), ст. 39 (ч. 1 и 2), ст. 41 (ч. 1), ст. 45 (ч. 1), ст. 59 и 71 (пп. «в», «м»), влечет обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение в случае причинения вреда жизни или здоровью в период прохождения службы.

Конкретизируя указанные положения Конституции РФ, федеральный законодатель закрепил в числе особых публично-правовых способов возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей

военной службы, обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, специальное пенсионное обеспечение и систему мер социальной защиты, цель которых – в максимальной степени компенсировать последствия изменения их материального и социального статуса, обеспечив соразмерный получавшемуся денежному довольствию уровень возмещения вреда.

Учитывая особый характер обязанностей государства по отношению к военнослужащим как лицам, выполняющим конституционно значимые функции, а также задачи Российской Федерации как социального государства по обеспечению эффективной защиты и поддержке семьи и исходя из того, что правовой статус семьи военнослужащего, погибшего при исполнении воинского долга (умершего вследствие увечья, ранения, травмы, контузии, полученных при исполнении обязанностей военной службы), произведен от правового статуса военнослужащего и обусловлен спецификой его профессиональной деятельности, федеральный законодатель предусмотрел также особый правовой механизм возмещения вреда, причиненного в связи со смертью кормильца, для членов семей погибших (умерших) военнослужащих.

Правовой статус военнослужащих по своей структуре может быть разделен на общую, специальную и особенную части. Общая часть правового статуса относит к своему ведению характеристику правового положения гражданина в общем. Специальная часть включает в себя общие права и обязанности военнослужащих. Особенная часть разъясняет специфические права и обязанности отдельных категорий военнослужащих. Кроме того, общая часть правового статуса может подразделяться на общегражданскую, специально характеризующую только права и обязанности граждан, и специально характеризующую правовой статус военнослужащих.

По мнению ряда ученых, структурными элементами конституционно-правового статуса военнослужащего являются: 1) совокупность конституционных прав и обязанностей; 2) правосубъектность (право- и дееспособность); 3) юридическая ответственность¹.

¹ П.В. Соколова. Конституционные обязанности военнослужащих как неотъемлемая часть их правового статуса. // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 5-6 (027-028).

По нашему мнению, данный статус, как и любой другой, составляют не только права и обязанности, но также и принципы.

Большое влияние на правовой статус военнослужащего оказывают цели и задачи, стоящие перед Вооруженными силами РФ. Как следует из конституционных положений, военнослужащие несут военную службу в интересах всего общества, в том числе в целях защиты основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов граждан своей страны, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, его суверенитета. В реализации этих задач большое значение имеет правовая регламентация обязанностей военнослужащих.

Таким образом, особенности правового статуса военнослужащего обусловлены особыми задачами и целями, стоящими перед ними.

Исследование конституционно-правового положения военнослужащих необходимо проводить с учетом структурного характера конституционного статуса человека и гражданина, поскольку все элементы, составляющие конституционно-правовой статус, имеют большое значение как для человека, так и для государства.

Общая правосубъектность военнослужащего возникает с момента подписания военнослужащим контракта (либо призыва на военную службу). Современное законодательство позволяет состоять на военной службе не только гражданам Российской Федерации, но и иностранным гражданам. Однако граждане Российской Федерации имеют массу преимуществ перед иностранными гражданами в сфере реализации права состоять на военной службе Российской Федерации.

Следует отметить, что основной обязанностью военнослужащего выступает обязанность по обеспечению обороноспособности страны. Конституция РФ предусматривает защиту Отечества долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации, не отождествляя при этом обязанность по защите Отечества с обязанностью проходить военную службу.

Порядок прохождения военной службы прямо не регламентируется Конституцией РФ и определяется Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает призыв на военную службу. Призыв граждан на

военную службу, исходя из содержания и смысла Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и правоприменительной практики, представляет собой принудительное направление граждан на военную службу. Воинская обязанность регулируется также Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» и рядом других нормативных документов.

Таким образом, положения ст. 59 Конституции РФ находят свое логическое продолжение в федеральных законах, регламентирующих порядок поступления и прохождения военной службы.

При этом предусматривается возможность прохождения альтернативной службы как исключение, связанное с вероисповеданием и другими объективными причинами, закрепленными в действующем федеральном законодательстве.

Кроме того, как и служба в органах внутренних дел, военная служба является федеральной службой, что вытекает из толкования ст. 71 Конституции РФ.

Верховным главнокомандующим является Президент РФ, он же утверждает основные положения военной доктрины в Российской Федерации (ст. 83 Конституции РФ). Это придает определенный статус военной службе.

Помимо этого, согласно ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Следует отметить, что Конституция РФ устанавливает следующие принципы военной службы: федерализм, возможность ее прохождения по призыву, подчиненность Президенту РФ как верховному главнокомандующему, особое предназначение в период военного положения, закрепление обязанности прохождения военной службы за каждым гражданином Российской Федерации.

Что касается ограничений прав и свобод военнослужащих, в Конституции РФ устанавливается общее правило, согласно которому ограничение прав допускается:

только федеральным законом;

в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом ограничения прав военнослужащих не могут рассматриваться как ограничения в полном смысле этого слова, поскольку они обусловлены особыми целями и задачами, стоящими перед военнослужащими, а также компенсируются предоставляемыми социальными гарантиями.

Рассмотрим отдельные виды ограничений прав и свобод военнослужащих.

Так, военнослужащим запрещено являться членами политических партий, заниматься агитацией, связанной с выборами или другой политической деятельностью. Командиры воинских частей не могут быть членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Социальная защита военнослужащих выступает своеобразной компенсацией тех ограничений и запретов, которые налагаются на военнослужащих. Данные меры связаны с предоставлением социальных льгот и гарантий, направлены на защиту жизни и здоровья военнослужащего.

Следующим элементом правового статуса военнослужащего является ответственность, которую можно рассматривать с нескольких сторон. Это один из наиболее важных элементов конституционно-правового статуса военнослужащего, представляющих собой реакцию государства на неправомерные действия военнослужащего. Данное значение ответственности можно рассматривать как широкое понимание этого элемента правового статуса. В узком значении понятия ответственность представляет собой негативные последствия для военнослужащего.

Роль ответственности заключается в компенсации и восстановлении нарушенного права.

Ответственность военнослужащего отличается от ответственности других граждан. Это обусловлено особыми условиями прохождения службы, целями и задачами военной службы. Так, в отношении военнослужащих закреплён более широкий перечень деяний, за которые наступает ответственность. Статус военнослужащего также является квалифицирующим признаком и влечёт за собой повышенную ответственность. Кроме того,

командирам предоставляется большой объем полномочий по вопросам привлечения военнослужащих к ответственности. В дополнение к этому в отношении военнослужащих установлена особая процедура привлечения их к административной ответственности, которая заменяется дисциплинарной ответственностью. В отношении военнослужащих закреплён особый перечень наказаний, например таких, как снижение в звании, назначение вне очереди в наряд по службе и т. д.

Следует отметить, что военнослужащие могут нести все известные виды юридической ответственности с теми изъятиями, которые установлены федеральным законодательством.

Таким образом, в процессе анализа всех вопросов, которые возникают как в ходе законодательной регламентации правового положения военнослужащих, так и в ходе решения практических проблем, складывающихся в этой сфере, следует основываться на том, что все элементы конституционного статуса военнослужащих характеризуются специфическими чертами. Понятия «конституционный статус» и «правовой статус» соотносятся как часть и целое. Существующие ограничения конституционных прав и свобод военнослужащих должны расцениваться именно как особенности их реализации. Ограничения основных прав и свобод компенсируются комплексом гарантий прав военнослужащих, которые обеспечивает Российское государство.

В качестве основного закона, который будет нам интересен с точки зрения рассматриваемой проблематики, можно назвать Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» определяет права, обязанности и ответственность военнослужащих, основы их правовой и социальной защиты. Порядок организации воинского учета граждан, подготовки к военной службе, призыва на военную службу и ее прохождения определены в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе».

Граждане приобретают статус военнослужащего с началом военной службы и утрачивают его с ее окончанием. В соответствии с вышеуказанным Законом военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, которые установлены законами Российской Федерации.

В действующих нормативных правовых актах пока не определен перечень принципов, лежащих в основе военной службы. Разумеется, что она строится и функционирует на основе общих для государственной службы принципов, сформулированных в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», конкретизируемых с учетом ее очевидных особенностей. Однако из нормативных правовых актов вытекает необходимость дополнить их перечень, как представляется, такими принципами, как сочетание начал обязательности и добровольности формирования и осуществления военной службы; жесткая централизация ее системы; беспрекословное выполнение подчиненными приказов непосредственных и прямых командиров (начальников); открытость, не связанная с разглашением сведений, составляющих государственную и военную тайну; гуманизм в отношениях между военнослужащими.

В литературе выделяются следующие принципы военной службы:

- принцип законности;

- принцип приоритета прав и свобод военнослужащего, их непосредственного действия;

- принцип единоначалия.

Принцип законности, по нашему мнению, – это принцип законности при осуществлении деятельности органов военного управления и соответствующих должностных лиц, наделенных определенными полномочиями. При этом принцип законности нарушается в случае несоблюдения должностными лицами установленных правил поведения, связанных с вопросами прохождения военной службы.

Принцип приоритета прав и свобод военнослужащего, их непосредственного действия заключается в том, что все должностные лица органов военного управления в пределах своих должностных полномочий обязаны неукоснительно обеспечивать:

- реализацию на практике равенства прав военнослужащих независимо от пола, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и места военной службы, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств;

охрану достоинства личности, недопущение его умаления ни по каким основаниям органами военного управления и соответствующими должностными лицами;

государственную защиту прав и свобод военнослужащего.

В то же время указанный принцип конституционно ограничен. Права и свободы военнослужащего, их непосредственное действие ограничены интересами государства в сфере обороны и безопасности. Ограничение касается, например, добровольности увольнения с военной службы по инициативе военнослужащего в силу специфики и особенностей, связанных с обязанностями по вооруженной защите государства, с необходимостью выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе связанных с риском для жизни.

Принцип единоначалия прежде всего означает следующее:

сосредоточение в одном лице – командира (начальника) – всех функций руководства – командных, административно-хозяйственных, а также контроля за деятельностью подчиненных ему лиц;

установление ответственности одного лица за все стороны жизни и деятельности воинской части (военного учреждения) наряду с точным установлением персональной ответственности каждого должностного лица за отдельные стороны жизни и деятельности воинской части (военного учреждения).

Командир как начальник вправе единолично принимать решения, отдавать соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение.

Единоначалие выступает одним из основных принципов строительства Вооруженных сил РФ, а также руководства ими и организации взаимоотношений между военнослужащими.

Единоначалие подразумевает наделение командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным, которая в числе прочего выражается в праве командира (начальника) единолично принимать решения, отдавать соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение.

Единоначалие как системообразующий базис военной организации государства, фундамент военного строительства предусматривает гармоничное сочетание государственной требовательности с государственной заботой в отношении своих защитников.

Военный исследователь Е.Г. Воробьев справедливо считает, что «правовед, хорошо знающий требования военного законодательства, уверенно скажет, что первыми, кто должен (обязан) выступить в защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов военнослужащих (тем более, когда такие нарушения носят систематический и всеобщий массовый характер), де-юре должны быть их командиры-начальники, причем все одновременно: от мала до велика, от низшего до высшего, вплоть до Верховного главнокомандующего. Таким же подходом должны руководствоваться и суды, и прокуратура».

Соответственно, приказ командира части, на наш взгляд, всегда выше какого-либо заключения ВВК или иного органа, только на том законном основании, что юридические факты, установленные или зафиксированные в приказе, в соответствии с законодательством, действовавшим на момент его издания, уже были установлены в соответствии с Законом, являются длящимися и никакой отмене не подлежат. Изменение или отмена приказов командиров частей по прошествии длительного времени без законных на то оснований или неучет юридических фактов, содержащихся в таких приказах, может привести к негативным последствиям для всей российской правоприменительной практики в целом.

К организационным принципам военной службы относятся: принцип обязательности для командиров (начальников) воинских частей (военных учреждений) решений, принятых вышестоящими должностными лицами органов военного управления в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством;

принцип ответственности командиров (начальников) за подготавливаемые и принимаемые решения в случаях неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Принцип обязательности для командиров (начальников) воинских частей (военных учреждений) решений, принятых вышестоящими должностными лицами органов военного управления в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации, вытекает из принципа единоначалия и определяет следующие важнейшие положения.

Во-первых, принятые вышестоящими должностными лицами решения обязательны для исполнения нижестоящими должностными лицами.

Во-вторых, эти решения должны быть законными, т. е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий, и не должны противоречить законам.

Рассмотрим подробнее принцип ответственности командиров (начальников) за подготавливаемые и принимаемые решения по увольнению с военной службы военнослужащих в случаях неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Данный принцип призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение командирами (начальниками) воинских частей (военных учреждений) своих должностных обязанностей. При этом невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей непременно должно повлечь применение соответствующих мер ответственности, как правило, дисциплинарной и материальной.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

Одним из наиболее важных элементов правового статуса являются права военнослужащего, в состав которых включаются: права, связанные с защитой чести и достоинства военнослужащего; права, связанные с выездом военнослужащих за пределы расположения войсковых подразделений; право на свободу слова.

Особый порядок привлечения к ответственности военнослужащего связан с наличием особой системы судов, военной прокуратуры и других специальных подразделений.

Достаточно подробно раскрывается право высказывать собственное мнение военнослужащими. Так, военнослужащий не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну, обсуждать и критиковать приказы командира.

Статья 7 вышеуказанного Федерального закона запрещает военнослужащим распространять информацию, связанную с принадлежностью военнослужащих определенным воинским подразделениям, а также информацию личного характера о других военнослужащих, об их деятельности, а также о деятельности войсковых формирований.

Кроме того, военнослужащие вправе в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части.

Участие военнослужащих в забастовках, а равно иное прекращение исполнения обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы, запрещаются.

Военнослужащие имеют право состоять в общественных объединениях неполитического характера, а также заниматься военно-прикладными видами спорта в рамках соответствующих организаций.

Рассматриваемым Федеральным законом достаточно подробно регламентируется порядок прохождения военной службы: время отдыха, денежное довольствие, обеспечение жилыми помещениями, медицинское обслуживание, дополнительное профессиональное образование, бесплатный проезд, обжалование неправомерных действий.

Денежное довольствие и социальные гарантии предоставляются военнослужащим с учетом выполняемых ими задач, а также условий и порядка прохождения ими военной службы.

Глава 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» посвящена вопросам привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности и их обязанностям.

Обязанности подразделяются на общие и специальные.

Вопросы дисциплинарного производства в отношении военнослужащего регламентируются достаточно подробно.

Что касается обязанностей, военнослужащие несут военную службу в интересах всего общества в целях защиты основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов граждан своей страны, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, его суверенитета. В реализации этих задач большое значение имеет правовая регламентация обязанностей военнослужащих.

Главной конституционной обязанностью военнослужащих является защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также

выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

К таковым данный Закон относит случаи участия в боевых действиях, выполнения задач в условиях чрезвычайного положения и военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов; исполнения должностных обязанностей; несения боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнения обязанностей в составе суточного наряда и др. (ст. 37).

Указанные обязанности определяются воинскими уставами, а также руководствами, наставлениями, положениями, инструкциями или письменными приказами прямых начальников¹.

При наличии внешних и внутренних факторов, представляющих угрозы интересам военной безопасности современной России, не сформирована государственная концепция, определяющая конкретные меры по гарантированию правового положения военнослужащих и усовершенствованию их конституционно-правового статуса.

На военнослужащих распространяется антикоррупционное законодательство.

2.3. Основы правового статуса сотрудника органов внутренних дел

Общая система принципов деятельности сотрудника органов внутренних дел закреплена в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», специальные принципы регламентированы законодательными актами, посвященными отдельным видам государственной службы.

Статьей 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливаются следующие принципы построения и функционирования системы государственной службы, безусловно относящиеся и к службе в органах внутренних дел России:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения

¹ Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). М., 2005. С. 6.

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 обществу, общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

профессионализм и компетентность государственных служащих;

защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Следовательно, данными федеральными законами могут устанавливаться другие принципы, не противоречащие общим, но учитывающие особенности отдельных видов государственной службы.

Следует отметить, что указанные принципы касаются деятельности всех государственных служащих, в том числе и сотрудников органов внутренних дел.

Безусловно, современное состояние системы органов внутренних дел Российской Федерации – это результат долгого исторического пути по поиску оптимальной модели государственной

службы в рассматриваемой сфере отношений. Это касается как организационной структуры, так и функций Министерства внутренних дел РФ.

Остановимся отдельно на особенностях законодательного закрепления основ правового статуса Министерства внутренних дел РФ, который напрямую зависит от задач и функций данного ведомства.

Президент РФ В.В. Путин поставил перед министерством следующие задачи¹:

1) оптимизация системы управления ОВД (необходимо перестроить организацию управления таким образом, чтобы в каждом из субъектов Российской Федерации управленческая вертикаль замыкалась на одном руководителе, который брал бы на себя всю полноту ответственности за состояние дел на административной территории, вверенной ему);

2) укрепление учетно-регистрационной дисциплины;

3) проведение комплекса мер по повышению авторитета органов внутренних дел и доверия к ним среди населения.

Правовой основой деятельности МВД России являются:

Конституция РФ;

общепризнанные принципы и нормы международного права;

международные договоры Российской Федерации;

федеральные конституционные законы;

федеральные законы;

акты Президента РФ и Правительства РФ;

положение о МВД России.

Центральный аппарат Министерства внутренних дел РФ представлен руководством и структурными подразделениями МВД России.

Для реализации полномочий по основным направлениям деятельности в центральном аппарате созданы главные управления, департаменты и управления.

Структура центрального аппарата МВД России законодательно определена Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и включает в себя: восемь главных управлений

¹ Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 10. С. 23.

(ГУВО МВД России, ГУОБДД МВД России и т. д.), семь департаментов (ДПД МВД России и др.), десять управлений¹.

К функциям центрального аппарата относятся: реализация нормативных правовых актов в сфере деятельности органов внутренних дел, осуществление организационно-методического руководства и выполнение контрольных функций.

В отличие от многих других правоохранительных федеральных органов исполнительной власти, например ФМС России² и других, ОВД составляют сложную многоуровневую систему, основанную на территориальном и функциональном принципах построения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»³ органы внутренних дел представлены:

- центральным аппаратом МВД России;
- территориальными органами МВД России;
- образовательными, научными, медицинскими (включая санаторно-курортные) организациями системы МВД России;
- окружными управлениями материально-технического снабжения системы МВД России;
- заграничным аппаратом МВД России;
- организациями культуры, физкультурно-спортивными организациями, редакциями электронных и печатных СМИ;
- иными организациями.

Так, федеральные законы от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁴, от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации): указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (в ред. от 24.10.2018) // Рос. газ. 2011. 2 марта.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 11, ст. 945.

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 06.11.2018) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 52, ч. V. Ст. 7614.

⁴ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»², от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»³ и другие, пакет известных указов Президента РФ, принятые в их исполнение приказы МВД России обеспечили своеобразный прорыв в правовом обеспечении деятельности органов внутренних дел.

Адаптированы изменения, вызванные проблемами правоприменительной и административно-юрисдикционной практики, восприняты предложения ведомственной науки. В частности, закреплены права и обязанности сотрудников, полно закреплен порядок и основания применения специальных мер принуждения. Так, например, ст. 15 Федерального закона «О полиции» значительно подробнее, нежели п. 18 ч. 1 ст. 11 утратившего силу Закона РФ от 18.04.1991 «О милиции», регламентирует основания и порядок вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории⁴ и, по существу, подтвердила законность административно-процессуальных способов обнаружения и документального закрепления признаков преступлений в жилище граждан, неприкосновенность которого гарантируется ст. 25 Конституции РФ⁵.

Статус Министерства внутренних дел РФ характеризует следующее:

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49, ч. I. Ст. 7020.

² Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (в ред. от 29.07.2019) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 15, ст. 2037.

³ Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

⁴ Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 34.

⁵ Мягков А.В., Бекетов О.И. Использование материалов, полученных при применении сотрудниками милиции досмотра, в уголовном процессе // Проблемы применения нового уголовно-процессуального законодательства в досудебном производстве: материалы науч.-практ. конф. Барнаул, 2002. Ч. 2.

наличие собственной компетенции;
право выступать от имени Российской Федерации и ее субъекта;
обладание правоспособностью;
выполнение правоохранительных функций;
подчинение нижестоящего звена вышестоящему звену управления в рамках предоставленных полномочий;
обладание правом принятия нормативных актов в ходе реализации своей компетенции¹.

Важным документом, который закрепляет приоритетные направления деятельности органов внутренних дел России, является ежегодная директива министра внутренних дел Российской Федерации².

Ее разработка основана на следующих мероприятиях:

исследование документов стратегического назначения для определения компетенции МВД России по реализации поставленных перед ним задач;

разработка краткосрочных планов органов внутренних дел по реализации стратегических задач на ближайшую перспективу (в течение предстоящего года);

выработка задач для органов внутренних дел, соответствующих приоритетным направлениям на ближайшее время, и одновременно разработка плана МВД России по организации и контролю реализации этих мер.

Подкрепление сформулированных задач конкретными мероприятиями, содержащимися в вышеуказанном плане Министерства внутренних дел РФ, обеспечит реальность перспективных целей и одновременно создаст базу для выполнения всех предусмотренных мероприятий.

Усилия МВД России прежде всего связаны с борьбой с коррупцией, защитой экономических отношений. Для этого будут предприниматься шаги по контролю за расходованием бюджетных средств, обеспечением защиты общественного и государственного устройства, правопорядка. Необходимо также обратить

¹ Левченко И.П., Облиенко С.В. Индивидуальный социально-правовой статус личности. М., 2005. С. 23.

² URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/3172398>

внимание и на защиту субъектов малого и среднего бизнеса, устранение условий для развития криминалитета.

Президент РФ В.В. Путин на заседании коллегии МВД России в 2018 г. отметил, что современный уровень, а также имеющиеся результаты практической деятельности во многом отразили те реформы, которые были проведены в правоохранительной деятельности. Всего при участии МВД России принято 158 федеральных законов, издано 32 указа и распоряжения Президента РФ, а также 140 актов Правительства РФ.

Рассмотрим ряд показателей за 2018 год. Общее число правонарушений юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей, выявленных в ходе проверок за 2018 г., составило 23 809 единиц.

При этом у 9 377 субъектов были выявлены нарушения, которые создавали явную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Общее число субъектов, действия которых привели к нарушению обязательных требований и стали причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, составило 176 единиц¹. Совокупное число проверок юридических лиц, по результатам проведения которых обнаружены правонарушения, составило 31 339. В ходе проверок обнаружено 184 469 правонарушений. Подавляющее большинство (170 038) выявлено в сфере транспортной безопасности. Неисполнение предписаний органов государственного и муниципального контроля – 14 330 случаев. Совокупное число проверок, по результатам проведения которых возбуждены дела об административных правонарушениях, составило 18 598 единиц. Совокупное число проверок, по результатам которых наложены административные наказания, составило 16 058 единиц. Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, составило 38 338. Из них административный штраф – 37 571 случай, предупреждение – 755 слу-

¹ Головинский И.В., Куцев П.М., Находкин Е.Н. Подготовка сотрудников полиции к применению мобильных инспекционно-досмотровых комплексов // Юрист-правовед. 2016. № 1. С. 98.

чаев, административное приостановление деятельности – 10 случаев, дисквалификация – 2 случая¹. Следует отметить общую тенденцию к снижению количества преступлений.

Кроме того, не следует забывать и о противодействии экстремизму. В этом плане ориентиром может служить Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года², основные положения которой содержатся в вышеуказанной директиве министра внутренних дел: предотвращение экстремистских настроений, гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений; ликвидация каналов финансовой поддержки субъектов, действия которых направлены на дестабилизацию суверенитета Российской Федерации; борьба с идеями экстремизма; обеспечение сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных стран.

Сегодня требуется оптимизация усилий по борьбе с организованной преступностью, в том числе транснациональной. Данное направление также содержится в директиве и включает в себя борьбу с распространением наркотиков и сильнодействующих веществ, с незаконным оборотом оружия, а также противодействие незаконной миграции.

Достаточно большое количество задач касается превенции преступности.

Превенция преступности обеспечивается в данной сфере совершенствованием механизма взаимодействия между различными органами государственной власти. Базой для реализации этого направления служит Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³. От того, насколько эффективна будет данная

¹ Доклад Федеральной службы по надзору в сфере транспорта об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля за 2018 г. URL: <http://rostransnadzor.ru> (дата обращения: 27.01.2019).

² Николенко П.Г., Терехов А.М., Терехова А.В., Попова И.Ю. Формирование кадровой инфраструктуры в сфере сервиса // Экономика и предпринимательство. 2016. № 2-1 (67-1). С. 1018.

³ Хулхачиева Г.Д., Павлова Н.Ц., Тюрбеев О.Г. Развитие методики применения аналитических процедур при проведении аудита эффективности // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2-1 (79-1). С. 613.

деятельность, будет зависеть уровень общественного доверия к МВД России.

В директивные задачи также включен вопрос о реализации Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹.

Однако этим функции МВД России не ограничиваются.

Предупреждение преступлений является задачей многих структурных подразделений МВД России. От того, насколько действительно будет поставлена работа в этих подразделениях, в конечном итоге будет зависеть и эффективность министерства в целом.

Одно из направлений, требующих своего совершенствования, – это область регистрации, учета и расследования преступлений. К средствам по улучшению ситуации в данной сфере относятся: повышение ответственности в плане учетной и регистрационной деятельности; соблюдение сроков расследования преступлений; улучшение взаимодействия и согласованности органов предварительного следствия, оперативных и криминалистических подразделений в сфере расследования преступлений.

Значительное внимание в сфере деятельности МВД России также придается охране общественного порядка и безопасности. Важным этапом в развитии данной области отношений стало создание нового правоохранительного федерального органа исполнительной власти – Федеральной службы войск национальной гвардии РФ (Росгвардии), которая наделена соответствующими полномочиями. В связи с этим возникло много вопросов о взаимодействии МВД России и Росгвардии, особенно в части координации управления имеющимися силами и средствами.

В дополнение к этому в ведение МВД России переданы функции и полномочия упраздненных ФМС России и ФСКН России². Проведенные организационные и штатные мероприятия позволили министерству планомерно приступить к выполнению данных функций и полномочий. Однако следует отметить, что

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 26, ч. I. Ст. 3851.

² Ковалёва Ю.С., Терехов А.М. Формирование здорового образа жизни бухгалтеров // NovaInfo.Ru. 2016. Т. 1. № 48. С. 110.

эти направления деятельности требуют самого пристального внимания.

Правительство РФ уже в середине 2017 г. начало реорганизацию Министерства внутренних дел РФ.

В отношении МВД России предпринимаются меры по уменьшению количества руководящего состава, минимизации расходов на содержание ведомства.

Запланировано проведение масштабных мероприятий, включающих меры по слиянию или перераспределению отдельных подразделений. Обсуждается тема передачи санаторно-курортных и медицинских учреждений в состав Министерства здравоохранения РФ. Некоторые из данных учреждений уже перешли в состав Минздрава.

Таким образом, усложнение организационной структуры и направлений правоохранительной деятельности МВД России – это необходимость, вызванная потребностью совершенствования административно-правового статуса министерства, повышением престижа и эффективности выполнения возложенных на него функций.

Что касается компетенционных вопросов, в современных условиях МВД России реализует большой объем полномочий в различных сферах жизнедеятельности, количество которых насчитывает уже более шестидесяти. Как уже неоднократно отмечалось, МВД России представляет собой федеральный орган исполнительной власти, на который возложена ответственность за разработку и реализацию государственной политики в сфере деятельности органов внутренних дел.

Совокупность разнообразных элементов, составляющих компетенцию органа государственной власти (предметы ведения, полномочия, цели), определяет содержание компетенции, однако не дает общего представления о ней.

Исходя из многочисленных мнений авторов, занимающихся изучением компетенции, и современных подходов, следует рассматривать компетенцию Министерства внутренних дел РФ через призму тех целей и задач, которые возложены на министерство. К характеристике компетенции следует подходить с позиций ее трактовки как категории публичного права.

Это определяет возможности регулирования компетенции различными отраслями права, административным, финансовым, уголовным и международным правом.

Объем полномочий МВД России устанавливается в действующем законодательстве и в подзаконных нормативных актах, которые могут приниматься в виде должностных инструкций и правил. При этом запрещено выходить за рамки своей компетенции, поскольку это будет расцениваться как злоупотребление властью. Одной из составляющих компетенции является ответственность, которая проистекает из полномочий и является их следствием. Ответственность связана с полномочиями и обеспечивает их законную реализацию, распределяется в соответствии с правилами разграничения полномочий. Степень и размер ответственности должен соответствовать объему прав и обязанностей конкретного субъекта.

В дополнение к этому на формирование компетенции могут оказывать влияние Президент РФ и Правительство РФ, что связано с административными реформами, проводимыми в последнее время в России. В настоящее время к задачам административной реформы относится ликвидация избыточных полномочий, дублирующих функций, недопущение пересечения компетенций. Эти недостатки в настоящее время планомерно устраняются в системе Министерства внутренних дел РФ.

С целью более четкого разграничения полномочий в системе МВД России создаются специальные структуры и звенья.

Одним из важных подразделений министерства является коллегия МВД России. Ее возглавляет министр, который выступает председателем данного органа. В ее состав также включаются заместители министра, директор ФМС России, начальник Главного управления МВД России, входящие в нее по должности. Кроме того, в нее также входят другие сотрудники органов внутренних дел, федеральные государственные гражданские служащие, работники системы МВД России. В окончательном составе его утверждает Президент РФ.

Что касается руководства деятельностью МВД России, то следует пояснить, что главой министерства является министр, а руководство его деятельностью осуществляет Президент РФ.

Соответственно, министр и его заместители назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ. Конкретные кандидатуры предлагаются Президенту РФ председателем Правительства РФ. Ответственность у министра персональная, она включает в себя непосредственно ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и за реализацию государственной политики в сфере деятельности органов внутренних дел. Соответственно, министр внутренних дел наделен полномочиями по изданию нормативных правовых актов, а также правом подписания международных договоров в рамках предоставленных ему полномочий и правом назначения на должности руководителей подчиненных органов внутренних дел¹.

В соответствии с Указом Президента РФ министр внутренних дел имеет восемь заместителей по соответствующим направлениям деятельности.

В составе МВД России находятся одно окружное управление, а также Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, на которое возложено выполнение следующих функций: выявление, предупреждение, пресечение и предварительное расследование преступлений, отнесенных к компетенции МВД России, носящих межрегиональный характер, совершенных преступными сообществами (преступными организациями) и организованными преступными группами; выявление, предупреждение и пресечение экономических преступлений, носящих межрегиональный характер; осуществление взаимодействия с полномочными представителями Президента РФ в федеральном округе по входящим в их компетенцию вопросам деятельности ОВД. Руководитель главного управления назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению министра внутренних дел Российской Федерации².

¹ Амельчаков И.Ф., Катаева О.В., Карагодин А.В. Совершенствование ведомственного контроля за деятельностью территориальных органов МВД России в современный период реформирования органов внутренних дел // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения). 2016. Т. 1. С. 11, 123–127.

² Шпагина Е.М. Значение принятия закона «О полиции» для развития информационных технологий в деятельности органов внутренних дел // Технологии информационной безопасности в деятельности органов внутренних дел: сб. 2016. С. 194.

Кроме того, при МВД России и его подразделениях созданы общественные советы, которые представляют интересы граждан, общественных объединений¹. Указом Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» регламентируются их права и обязанности, а также процедура их создания².

Следует еще раз отметить, что МВД России является федеральным органом государственной власти, реализующим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также МВД России выполняет правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Поскольку в сфере ведения МВД России по причине упразднения ФСКН России и ФМС России находятся вопросы, связанные с контролем за оборотом наркотиков и миграционные вопросы, то к полномочиям МВД России относятся: принятие отчетов юридических лиц об использовании в их деятельности наркотических средств и психотропных веществ, а также отчетов об осуществлении переработки и вывоза наркотических средств, иных отчетов, ранее предоставляемых в органы госнаркоконтроля, а также об организации ввоза и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, изъятых из незаконного оборота, в целях использования их в экспертной деятельности; получение от Минпромторга России сводных годовых отчетов о количестве каждого ввезенного (вывезенного) прекурсора; утверждение по согласованию с Минздравом России форм документов, используемых при распределении, отпуске и реализации наркотических средств и психотропных веществ, а также при отпуске и реализации их прекурсоров; получение акта об установлении количества граждан, проживающих в

¹ Степкин А.В., Мартусенко С.Н. Деятельность вуза МВД России в воспитании профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел // Актуальные проблемы науки: от теории к практике: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. 2016. С. 288.

² Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 (в ред. от 24.07.2015) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 22, ст. 3154.

жилом помещении; предоставление данных о численности иностранных трудовых мигрантов в целях разработки прогноза трудовых ресурсов; получение сведений об иностранных гражданах, приобретших или прекративших статус индивидуального предпринимателя.

Кроме того, МВД России реализует ряд программ по соответствующим направлениям деятельности. Так, например, это федеральная программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 03.10.2013 № 864¹. По данной программе МВД России выступает в качестве заказчика-координатора.

В дополнение к этому МВД России является субъектом, входящим в систему обеспечения национальной безопасности. Такой вывод следует из анализа положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², где указывается роль и значение МВД России в системе национальной безопасности. Главные полномочия МВД России направлены на охрану основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержание правопорядка в стране. Данные сферы безусловно выступают объектами деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что МВД России выполняет достаточно большое количество функций, связанных с обеспечением общественной безопасности, охраной общественного порядка, а также участвует в обеспечении национальной безопасности. Все это свидетельствует о важной роли и значении, которую играет МВД в системе правоохранительных органов России.

В настоящем разделе исследуется важный элемент конституционного статуса сотрудника органов внутренних дел – ограничения и запреты, а также особенности их закрепления в действующем законодательстве. Как отмечалось выше, введение ограни-

¹ Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах: постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 (в ред. от 13.12.2017) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 41, ст. 5183.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.

чений прав и свобод сотрудника органов внутренних дел и установление запретов обусловлены рядом причин и обстоятельств.

Необходимость соответствующих ограничений и запретов признается и философией, и социологией, и политологией, и другими науками как основа для построения цивилизованного правового государства. Демократические начала осуществления государственной власти предполагают наличие системы «сдержек и противовесов», что в свою очередь подразумевает ограниченность произвола в принятии государственных решений и подконтрольность обществу, верховенство права.

В соответствии с Конституцией РФ во главу решения всех вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов государственной власти, содержанием принимаемых законов, должны прежде всего ставиться приоритеты прав и свобод человека и гражданина. Государственные органы ни в коем случае не должны нарушать права и свободы человека и гражданина, а наоборот, должны способствовать их реализации и защите.

Проанализируем, как соотносятся правовые ограничения и запреты.

Некоторые авторы характеризуют ограничение как частичный запрет, характеризуя его как «удержание права в жестко ограниченных рамках»¹, т. е. ограничение и запрет рассматриваются как общее и частное, как род и вид.

Другие исследователи придерживаются точки зрения, согласно которой ограничение и запрет – это отдельные способы правового регулирования. По мнению А.Г. Братко, запреты и ограничения различаются по содержанию, суть запрета состоит в юридической невозможности совершения какого-либо действия, а в понятие ограничения входит не только юридическая, но и фактическая невозможность определенного поведения. Таким образом, исходя из данного умозаключения, ограничение представляет собой более сложную форму способа правового регулирования. Соответственно, правовое ограничение, по мнению ученого, нельзя нарушить, поскольку оно ограничивает какое-либо

¹ Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань: Казанский государственный университет, 1987. С. 157.

субъективное право, что подкрепляется обязанностями соответствующих должностных лиц¹.

По мнению А.В. Малько, запрет и ограничение соотносятся как род и вид: любой запрет всегда является ограничением, которое в свою очередь может включать в себя и другие виды ограничений.

На основании вышеизложенного мы будем придерживаться точки зрения о единой природе данных понятий, учитывая, что запрет – это более емкая и полная форма ограничения, предполагающая невозможность реализации соответствующего права.

Правовые ограничения и запреты связаны с профессиональной деятельностью. Так, правовые ограничения:

- распространяются на лиц, выполняющих публичные функции;
- основаны на добровольном согласии осуществлять определенную профессиональную деятельность;

- носят временный характер (как правило, срок их действия совпадает со сроком трудового (служебного) контракта);

- обосновываются значимостью публичных интересов;

- могут влиять как на особый правовой статус лица, так и на его правовой статус гражданина и человека;

- состоят в изъятии правомочий какого-либо права или свободы, не затрагивающем внутренние аспекты права или свободы².

Зачастую на практике возникают споры по поводу тех или иных ограничений, их соответствия Конституции РФ.

При рассмотрении определенных видов правовых ограничений применяются различные основания их классификации. Так, в зависимости от места в структуре нормы права ограничения подразделяются на юридический факт – ограничение, запрет, обязанность, меры юридической ответственности (наказания); по сфере отрасли – на конституционные, административные, уголовные и т. д.; в зависимости от области реализации – на межгосударственные и внутригосударственные; в зависимости от субъекта, в отношении которого они устанавливаются, – на общие, индивидуальные и специальные (государство в целом, должност-

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004.

² Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые основы ограничения личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 22 с.

ные лица, судьи, прокуроры и т. д.); в зависимости от места в системе права – на частноправовые и публично-правовые, материальные и процессуальные; в зависимости от своего содержания – на материально-правовые (штраф), морально-правовые (требования справедливости), организационно-правовые (разделение властей); в зависимости от субъекта, устанавливающего ограничения, – на государственные, негосударственные; в зависимости от функций – на регулятивные (обязанность, запрет, ограничение) и охранительные (меры юридической ответственности)¹.

Д.Н. Шуруханова дополнительно выделяет такую группу ограничений, как ограничения, связанные с выполнением служебных обязанностей в особых условиях.

В зависимости от правового статуса выделяются общие ограничения прав и свобод человека и гражданина и специальные ограничения и запреты, обусловленные добровольными обязательствами, взятыми на себя субъектами, имеющими особый, специальный правовой статус. Как было указано выше, данные ограничения и запреты сформировались в результате сложившейся теории и практики развития государственной службы и обусловлены интересами общества и государства. Они направлены на соблюдение основных конституционных принципов и профессиональную реализацию задач, возложенных на органы внутренних дел.

Помимо этого, можно выделить ограничения и запреты для гражданской службы в целом и специальные ограничения и запреты, связанные со специальным правовым статусом, например статусом военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел.

Согласно точке зрения А.А. Подмарева, ограничение прав или свобод человека – это установленные в законе границы реализации прав и свобод посредством закрепления запретов и обязанностей, что обусловлено признанием приоритета конституционно значимых ценностей. Это обеспечивает согласование интересов общества, государства и личности².

¹ Шуруханова Д.Н. Правовые основания ограничения конституционных прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // Ученые записки. 2014. № III-2 (19). С. 10.

² Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

Другие авторы касаются отдельных аспектов ограничений, распространяемых на государство и действия отдельных групп и лиц. Так, В.В. Гошуляк отмечает, что именно государство является гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина, не допуская при этом расширения границ общих интересов над частными¹.

Конституционный статус сотрудника органов внутренних дел, как уже отмечалось выше, представляет собой сочетание различных статусных элементов, которые в конечном итоге составляют его цельный правовой образ.

Ограничения и запреты являются базовыми элементами данного статуса, оказывают существенное влияние на другие элементы статуса и входят в предмет конституционного регулирования. При том, что в Конституции РФ прямо не упоминаются ограничения и запреты в отношении сотрудников ОВД, общие конституционные положения, действующее законодательство, а также теория и практика формирования статуса сотрудника ОВД содержат общие условия и основания ограничений и запретов, порядок их введения и содержание.

Безусловно, законодатель должен применять нормы в строгом соответствии с конституционными установками и ценностями², а критерии установления ограничений и запретов требуют законодательного уточнения и должны соответствовать конституционным целям и принципам любых ограничений прав, в том числе связанных с особенностями профессионального статуса.

Следует отметить, что в настоящее время не сложилось единого научного понимания оснований и пределов ограничений и запретов прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, что на практике вызывает множество затруднений.

Большинством авторов признается, что основания, цели и пределы таких ограничений должны регламентироваться Консти-

¹ Гошуляк В.В. Пределы ограничения права собственности в конституционном праве России // Закон. 2004. № 3.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: постановление Конституционного суда РФ от 30.10.2003 № 15-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тудией РФ или вытекать из общего смысла конституционных положений.

Представляется обоснованной позиция, в соответствии с которой ограничения прав и свобод сотрудников ОВД должны осуществляться строго в соответствии с конституционными положениями и установками, находить свою реализацию в действующем законодательстве.

Нами поддерживается точка зрения, согласно которой отсутствует необходимость в детальном конституционном регулировании данных вопросов, поскольку Конституция РФ выступает ориентиром для различных отраслей права, детализирующих и конкретизирующих соответствующие конституционные положения, что касается также ограничений и запретов.

Многие авторы придерживаются позиции, в соответствии с которой ограничения и запреты имеют общую правовую природу как для человека и гражданина, так и для субъектов со специальным статусом. По нашему мнению, данная позиция имеет право на существование, но полностью признавать идентичность ограничений и запретов для всех субъектов права ошибочно.

Конституция РФ не обходит стороной вопрос об ограничении прав и свобод человека и гражданина, поскольку само по себе любое ограничение и запрет не должны противоречить общему смыслу Конституции РФ и защищаемым ценностям.

Рассмотрим, каким образом Конституция РФ регулирует общие вопросы ограничений прав и свобод человека и гражданина и как они соотносятся с ограничениями и запретами в отношении сотрудников органов внутренних дел.

В Конституции РФ содержатся нормы, закрепляющие основания и общий порядок ограничений прав и свобод человека и гражданина. В научной литературе изучению данного вопроса отведено значительное место.

Однако самими дискуссионными вопросами остаются цели, задачи, основания, принципы и границы ограничений прав и свобод человека и гражданина. Наибольшие сложности вызывают материальные и процессуальные аспекты данных ограничений¹.

¹ Шагания А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 25 с.

Проблемы в данной сфере отношений обусловлены еще и тем, что, с одной стороны, государство признает верховенство прав и свобод человека и гражданина, а с другой – вводит ограничения и запреты с целью защиты государственных, общественных и личных интересов. Таким образом, возникает вопрос о соотношении частных, личных, государственных и общественных интересов. С этой целью требуется выработка четких границ и критериев ограничений и запретов. В литературе подчеркивается необходимость ограничения произвола государственной власти, с одной стороны, и необходимость регламентации порядка и оснований ограничения прав и свобод человека, и гражданина, с другой. Это обеспечивается в рамках механизма государственного управления.

Не вызывает сомнения и тот факт, что любые ограничения прав и свобод должны устанавливаться в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством.

Как уже было отмечено ранее, в Конституции РФ в различных главах содержатся нормы, посвященные отдельным вопросам установления ограничений и запретов (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133 Конституции РФ). Другие конституционные положения в косвенной форме так или иначе затрагивают отдельные вопросы ограничений и запретов прав и свобод человека и гражданина (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31).

Прописываются общие, наиболее важные положения, касающиеся данных вопросов.

Так, ст. 19 Конституции РФ запрещает установление дискриминационных ограничений по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Основанием для любых ограничений прав и свобод может служить только федеральный закон.¹

Упоминания об ограничениях прав и свобод содержатся также в ст. 55 и 56 Конституции РФ, в которых затрагиваются вопросы ограничения прав и свобод в условиях нормальной жизнедеятельности и в условиях чрезвычайных ситуаций. Данные ограничения вводятся при наличии определенных оснований.

¹ Шурухнова Д.Н. Указ. соч. С. 56.

При анализе конституционных положений возникает вопрос и о соотношении норм национального и международного права. Закрепленные общие положения ограничений прав и свобод в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ соответствуют международным нормам. Часть 1 ст. 56 Конституции РФ, предусматривающая ограничение прав и свобод при введении чрезвычайного положения, не конкретизирует основания и порядок такого ограничения и не соотносит данный вид ограничений с общими основаниями и порядком ограничения общих прав и свобод¹.

Толкование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ также вызывает определенные трудности. В юридической литературе отмечается, что безопасность, права и свободы человека и гражданина, основы конституционного строя являются приоритетными для государства. Данные вопросы входят в предмет исключительного ведения Российской Федерации².

Основания ограничений прав и свобод расположены в определенной последовательности: защита основ конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, обеспечение безопасности и обороны страны. Таким образом, следует признать, что частные интересы стоят ниже в иерархии ценностей после основ конституционного строя, что не совсем обоснованно. Однако из этого положения следует, что в определенных случаях при угрозах конституционным основам, безопасности страны могут ограничиваться права и свободы граждан. Кроме того, государство может ограничивать себя по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан. Таким образом, ограничивая граждан, государство, руководствуясь принципом взаимности, ограничивает себя в выборе средств и методов таких ограничений, а также налагает на себя ограничения в целях эффективной реализации возложенных на него обязанностей. Такая парадигма отвечает всем идеям правового государства.

Интересен вопрос о соотношении государственных, общественных и личных интересов. С этой стороны определяющее значение приобретает понятие «государственная безопасность».

¹ Шаганян А.М. Понятие ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Тюмень: Тюменский юрид. ин-т МВД России, 2010. С. 34.

² Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 3.

Данное понятие используется в п. «д» ч. 1 ст. 114, а понятие «безопасность государства» – в ч. 5 ст. 13, ч. 3. ст. 55, абз. 2 ч. 3. ст. 82 Конституции РФ. В юридической науке понятие «безопасность государства» также не тождественно понятию «государственная безопасность». Так, с точки зрения А.В. Опалева, безопасность государства находится на одном уровне с безопасностью личности и безопасностью общества¹, что совершенно справедливо. Ученый отмечает, что если признать равнозначность государственной безопасности и безопасности государства, то в средства обеспечения государственной безопасности следует включать все системы общества, которые способствуют развитию государственной безопасности².

Д.В. Ирошников считает, что под государственной безопасностью следует понимать состояние защищенности государственного строя, государственных органов, территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз³.

В ст. 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» установлено, что к основным объектам безопасности относятся: права и свободы человека и гражданина, общественные ценности как духовного, так и материального порядка, основы конституционного строя, суверенитет государства и его территориальная целостность.

Что касается конституционного регулирования государственной безопасности, то, по мнению Э.Р. Мурадян, соответствующие положения Конституции РФ могут быть разделены на следующие группы:

- 1) основы конституционного строя, выступающие базой государственной деятельности по обеспечению безопасности Российской Федерации;
- 2) статьи, посвященные отдельным видам безопасности;

¹ Опалев А.В. О некоторых базовых категориях закона Российской Федерации «О безопасности» и Концепции национальной безопасности Российской Федерации // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: науч.-практ. комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. М., 2006. С. 208.

² Там же.

³ Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 65.

3) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина;

4) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности деятельности общественного объединения¹.

Понятие государственной безопасности также тесно переплетается с защитой государственного суверенитета.

В постановлении Конституционного суда РФ от 07.06.2000 № 10-П указывается, что суверенитет государства, в соответствии со ст. 3–5, 67 и 79 Конституции РФ, включает в себя верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, осуществляемой на всей территории Российского государства, независимость России от других стран².

Нами поддерживается позиция, согласно которой безопасность государства и государственная безопасность – разные по содержанию понятия, несмотря на то, что они употребляются как синонимы³. Даже на первый взгляд, государственная безопасность является более узким понятием, чем понятие безопасности государства. По нашему мнению, понятие безопасности государства предполагает обе составляющие и носит общий характер состояния защищенности государства в целом от внутренних и внешних угроз.

Таким образом, безусловно, ограничения прав и свобод сотрудников ОВД в числе прочего связаны с необходимостью защиты государства и его основ от потенциальных угроз, обеспечением его безопасности, что предполагает также защиту прав и свобод человека и гражданина.

Что касается регулирования пределов ограничений, Конституция РФ и судебная практика содержат правило, согласно которому

¹ Мурадян Э.Р. Концепция безопасности личности, общества и государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. Вып. 19. № 15. С. 21–22.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2000 № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. 2011. № 1. С. 11.

права и свободы могут быть ограничены только в случае необходимости. Таким образом, не допускаются произвольные, необоснованные ограничения, так как должны существовать объективные обстоятельства для подобного рода ограничений и запретов. Однако этого недостаточно для четкого понимания механизма таких ограничений, поскольку расплывчатые формулировки и отсутствие конкретики порождают различное толкование методов и средств установления ограничений и запретов.

Что касается сотрудников органов внутренних дел, ограничения их прав в основном подчиняются правилам ограничения прав государства, его государственных органов.

В теории уже сформировалось понимание рассматриваемых категорий в общем как для государственных служащих, так и для сотрудников органов внутренних дел.

Так, по мнению А.В. Малько, ограничения прав сотрудников ОВД связаны с целями правового государства, заключающимися в ограничении произвола, деспотии, тирании со стороны государства. Именно в ограничении прав государства, по мнению ученого, и заключается суть правового государства. Правовые ограничения необходимы для того, чтобы необоснованные противоправные действия со стороны государственных органов не нарушали прав и свобод человека и гражданина¹.

Таким образом, ограничения прав и свобод сотрудника органов внутренних дел не есть одно и то же, что и ограничение прав и свобод человека и гражданина. Цели ограничений – разные. Для человека и гражданина это прежде всего гармонизация личных, общественных и государственных интересов, для сотрудников органов внутренних дел это прежде всего направленность на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности их деятельности и ограничение в ней произвола.

По нашему мнению, ограничения прав сотрудников органов внутренних дел определяются не только указанной целью, но и предполагают необходимость обеспечения безопасности самого государства и соблюдения государственных интересов, выражающихся в числе прочего в стабильности государственных и общественных основ. В этом заключается, на наш взгляд, схожесть

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004.

с общими основаниями ограничений, устанавливаемых в отношении всех граждан.

В научной литературе не сложилось единого мнения относительно порядка и оснований ограничения прав сотрудников органов внутренних дел.

Большинство ученых утверждают, что допустимыми можно признавать только те ограничения и запреты прав и свобод, которые нарушают права всех остальных граждан государства, а не интересы государственного аппарата¹.

Выделяются следующие способы ограничений прав и свобод:
ограничение или запрет определенного поведения;
ограничение или запрет определенного права в целом;
возложение дополнительных обязанностей.

На основании вышеизложенного можно прийти к выводу о том, что право может быть ограничено определенными рамками либо может быть установлен запрет на его реализацию в целом.

Однако следует отметить, что ограничения в отношении субъектов со специальным статусом имеют свои особенности в зависимости от оснований их возникновения, последствий их нарушения, видов, способов закрепления в текущем законодательстве.

Ограничения и запреты в отношении сотрудников органов внутренних дел имеют под собой определенные основания и условия.

Как уже отмечалось, во многом они обусловлены прежде всего необходимостью обеспечения слаженной работы государственных органов, эффективного выполнения соответствующих функций, обеспечения безопасности и суверенитета государства, защиты прав и свобод человека и гражданина. Данные ограничения обусловлены наличием специального властного статуса, а также особой компетенции.

В компетенцию органов внутренних дел входит обеспечение законности, охрана общественного порядка, борьба с преступностью, что налагает на сотрудников органов внутренних дел дополнительные обязательства и ограничения.

¹ Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М.: Центр конституционного исследования МОНФ, 1997.

Безопасность государства и всех его институтов требует наличия гарантий и механизмов, обеспечивающих данное состояние защищенности от любого посягательства. В компетенцию сотрудников органов внутренних дел как субъектов со специальным статусом входят вопросы обеспечения прав граждан, а также обеспечение стабильности функционирования самого общества и государства.

Логическим образом возникает вопрос о соотношении конституционных ценностей и их приоритетах. Безусловно, провозглашение верховенства прав и свобод человека и гражданина должно стать ориентиром для оценки любых действий, связанных с ограничениями и запретами со стороны сотрудника органов внутренних дел.

В этом плане с ограничениями прав и свобод сотрудников ОВД традиционно связывают антикоррупционную составляющую их деятельности.

Нами разделяется позиция, согласно которой при установлении ограничений и запретов в отношении сотрудников ОВД необходимо руководствоваться общими конституционными положениями, регламентирующими ограничение прав и свобод человека и гражданина в части установленных Конституцией РФ приоритетов и ценностей, так как сотрудники органов внутренних дел могут и сами ограничивать права человека и гражданина в случаях и в порядке, установленном действующим законодательством.

Таким образом, сотрудник органов внутренних дел одновременно выступает как представитель государственной власти и как лицо, обязанное исполнять соответствующие законы в части защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, можно говорить о наличии двух групп ограничений и запретов. Первая группа – ограничения и запреты, налагаемые на граждан в процессе выполнения своих функций. Вторая группа – ограничения и запреты, обеспечивающие стабильность и безопасность самого государства в зависимости от выполняемых функций и компетенции, защиту прав и свобод человека и гражданина. Безусловно, в случае противоречия государственных и общественных интересов во главу угла должны ставиться интересы человека и гражданина.

Следует отметить, что при всей внешней схожести ограничений и запретов субъектов с общим и специальным статусом их правовая природа и объем существенным образом отличаются.

На практике ограничения прав субъектов, обладающих специальным статусом, вызывают в научной литературе еще больше споров, чем ограничения общего статуса человека и гражданина.

Законодательство, регламентирующее ограничения прав и свобод субъектов, обладающих специальным правовым статусом, требует своего совершенствования, так как зачастую оно содержит общие формулировки, не подкрепленные конкретными основаниями и порядком таких ограничений. В частности, схематичность проработки правового положения сотрудника органов внутренних дел сказывается на расширительном толковании норм, предусматривающих введение ограничений и запретов для субъектов со специальным статусом, зачастую в отрыве от конституционных положений.

Кроме того, данный вопрос является недостаточно изученным, а принципы установления таких ограничений и запретов в действующем законодательстве регламентированы схематично.

Конституция РФ, как отмечалось ранее, регулирует данный вопрос лишь в общем виде. Кроме положений об ограничении прав и свобод субъектов с общим статусом и необходимости законодательного установления ограничений и запретов, других конкретных норм в Конституции РФ не содержится.

Следовательно, при толковании соответствующих норм Конституции РФ необходимо обращаться к решениям Конституционного суда РФ.

В основе большинства судебных решений Конституционного суда РФ лежит утверждение об особой природе государственной службы, что находит свое отражение в особых условиях ее прохождения, ограничениях и запретах. При том, что государственная служба представляет собой добровольно выбираемый род деятельности, дополнительные требования к кандидатам на должности государственной службы и ограничения не могут рассматриваться как нарушение конституционных норм, предусматривающих равные права на доступ к государственной

службе и права на свободное распоряжение своими способностями к труду¹.

В практике Конституционного суда РФ выработаны основания ограничений прав сотрудников органов внутренних дел и критерии их правомерности. Особенности ограничений и запретов прав сотрудников ОВД обусловлены особенностями самой государственной службы в органах внутренних дел, которая связана с защитой прав и свобод граждан, обеспечением правопорядка. Соответственно, любое возможное злоупотребление предоставленными полномочиями должно пресекаться и предотвращаться путем данного средства правового регулирования.

Как указывает Конституционный суд РФ, ограничения прав устанавливаются в общих интересах. Они должны отвечать критериям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционных прав и свобод, не затрагивать само существование права. При ограничении конституционного права государство должно использовать не чрезмерные, а только строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры. Чтобы исключить возможность неограниченного влияния на права и свободы человека и гражданина, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения². На наш взгляд, данных мер недостаточно, поскольку они касаются содержательных критериев ограничений и запретов, в то время как основания и условия их введения детально не анализируются.

Установление ограничений и запретов в отношении сотрудников органов внутренних дел обусловлено прежде всего особыми требованиями к поступающим на службу в ОВД и особенностями самой службы.

¹ По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Л. Алборова: постановление Конституционного суда РФ от 08.12.2015 № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики: постановление от 30.10.2014 № 26-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По нашему мнению, помимо всего прочего, ограничения и запреты в статусе сотрудника органов внутренних дел – это эффективный инструмент формирования ценностей и ориентиров в сфере государственной службы в ОВД. Применительно к сотрудникам ОВД – это способ реализовать конституционные требования.

На наш взгляд, существующая система ограничений и запретов должна быть поставлена под особый контроль законодателя и всегда оцениваться только с позиций смысла и содержания конституционных норм. В действующем законодательстве необходимо не только учитывать публичные интересы, но и отразить особую цель таких ограничений – обеспечение баланса частных, общественных и государственных интересов, поскольку государственная власть должна действовать исключительно в правовом поле и в интересах общества и личности. Предполагается, что именно данная цель является приоритетной.

В качестве конституционно-правовых целей ограничений прав и свобод, в том числе личных прав и свобод, в России и за рубежом выступают охрана и защита индивидуальной свободы (прав и свобод человека и гражданина) и публичных интересов (основ конституционного и демократического строя, нравственности (общественной морали), общественного здоровья, обеспечение обороны и безопасности государства, общественного порядка)¹.

Данные правовые положения налагают на законодателя обязанность при осуществлении правового регулирования ограничений и запретов учитывать данные критерии и характер осуществляемой государственным служащим деятельности, а также возлагаемые на него обязанности и условия их исполнения.

Для сотрудников органов внутренних дел ограничения и запреты вводятся в различных сферах жизнедеятельности, начиная от личной жизни и заканчивая служебными вопросами.

В настоящее время в действующем законодательстве происходит расширение перечня оснований ограничений и запретов для государственных служащих, а также для сотрудников органов внутренних дел. Сложившаяся ситуация вызвана необходи-

¹ Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые основы ограничения личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 22 с.

мостью исключить личную заинтересованность сотрудников органов внутренних дел при принятии решений, повысить эффективность их деятельности.

Независимость при принятии решений сотрудником органов внутренних дел предполагает невмешательство в их деятельность третьих лиц. С этой целью законодателем предусматриваются меры, направленные на профилактику возникновения и устранение (в случае необходимости) заинтересованного поведения сотрудников органов внутренних дел, в том числе посредством ограничения определенных прав и запретов определенного поведения.

Необходимость существования ограничений обусловлена объективной причиной – неизбежностью столкновения различных интересов: государственных, личных, коллективных.

Законодательное ограничение свободы называется в Конституции РФ ограничением прав и свобод личности¹.

Цель ограничений – достижение необходимого баланса между интересами человека и общества, государства и других лиц, т. е. состояния отсутствия социальной напряженности и недовольства существующей властью.

Как отмечалось ранее, служба в органах внутренних дел, в том числе в полиции, носит публичный характер при возможности распространения на сотрудников органов внутренних дел трудового законодательства в установленных законом случаях. Контракт представляет собой своего рода трудовой договор, стороны которого добровольно принимают на себя обязанности, включающие выполнение особых правоохранительных функций: обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью, защита прав и свобод человека и гражданина. Данный вид трудовой деятельности предполагает наличие ограничений и запретов.

В соответствии с ч. 1 ст. 37, ч. 4 ст. 32 Конституции РФ труд свободен, каждый имеет право на труд, выбор рода деятельности и профессии; граждане Российской Федерации имеют равные возможности на доступ к должностям государственной службы.

¹ Агеев В.Н. Правомерность ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации: правовая оценка Конституционного суда. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_394.html

Данный вид деятельности осуществляется в публичных интересах, что в конечном итоге предполагает защиту частных, общественных и государственных интересов, выраженных в действующем законодательстве. В связи с этим сотрудники органов внутренних дел обладают специальным статусом, необходимым для реализации этих задач, что воплощается в обязанностях государства по отношению к данной категории граждан и их обязанностях по отношению к государству¹.

Необходимо обратить внимание на то, что основания и критерии установления ограничений и запретов в отношении сотрудников органов внутренних дел в действующем законодательстве размыты. В основном они выработаны теорией или заимствованы из других правовых систем.

Рассмотрим конкретные ограничения и запреты, их природу и влияние на правовой статус сотрудника органов внутренних дел.

Так, в связи с прохождением государственной службы сотруднику органов внутренних дел запрещается: 1) принимать прямое либо опосредованное участие в управлении коммерческой организацией; 2) осуществлять деятельность, приносящую систематическую прибыль; 3) иметь в собственности и в управлении ценные бумаги; 4) получать благодарность от третьих лиц в виде подарков; 5) выезжать за пределы Российской Федерации за счет третьих лиц, за исключением служебных командировок,

¹ См.: По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «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, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Будынина: постановление Конституционного суда РФ от 26.12.2002 № 17-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»; По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: постановление Конституционного суда РФ от 23.04.2004 № 9-П. Там же; По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода: постановление Конституционного суда РФ от 15.07.2009 № 13-П. Там же.

которые осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации; 6) использовать материально-техническую базу в личных целях либо передавать третьим лицам; 7) разглашать сведения секретного характера или служебную информацию в целях, противоположных интересам государственной службы; 8) принимать участие и пользоваться служебным положением в интересах общественных организаций, политических партий, а также выражать свое мнение по поводу указанных организаций в качестве государственного служащего; 9) допускать высказывания в средствах массовой информации в отношении государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором государственный служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности и т. д.

Кроме того, после увольнения с государственной службы гражданин не вправе разглашать сведения конфиденциального характера, ставшие известными ему по службе. Если по новой работе в функции государственного служащего входило управление данной организацией, он не вправе там работать в течение двух лет после увольнения, за исключением специального допуска, который предоставляет соответствующая комиссия.

В указанном перечне отсутствует систематизация запретов и ограничений. Однако при детальном анализе каждое из данных ограничений логическим образом следует из конституционных норм, закрепляющих цели и основания таких ограничений.

Необходимо также отметить, что соблюдение ограничений и запретов является обязанностью сотрудника органов внутренних дел. Если сотрудник не соблюдает ограничения и запреты и допускает нарушение действующего законодательства в этой части, наступает ответственность в зависимости от степени серьезности его действий.

Например, на государственного служащего, в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», налагаются следующие виды взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Представитель нанимателя, который узнал о возникновении у государственного служащего личного интереса, должен предпринять шаги к предотвращению конфликта интересов. Если он не предпримет никаких действий, он также подлежит взысканию.

Вышеперечисленные взыскания применяются по результатам служебной проверки, проводимой соответствующим кадровым подразделением организации.

При выборе наказания учитываются серьезность совершенного гражданским служащим правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, характеризующие материалы и т. п.

На сотрудников органов внутренних дел распространяются ограничения и запреты, установленные для государственных служащих.

Таким образом, гарантии как элемент конституционно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел находят свое отражение в действующем законодательстве, закреплены соответствующие механизмы реализации тех или иных гарантий. При этом зачастую гарантии рассматриваются как особый вид прав, связанных в основном с социально-экономической сферой.

Что касается такого элемента конституционно-правового статуса сотрудника, как юридическая ответственность, то данный структурный элемент достаточно подробно регламентируется действующими нормативными актами. Он реализуется под воздействием современных требований к деятельности сотрудника органов внутренних дел и повышенного внимания общественности к результатам деятельности правоохранительных органов.

Ответственность выражается в применении в установленном порядке мер наказания (санкций), предусмотренных законом¹.

Ответственность представляет собой возложение обязанности нести неблагоприятные последствия своих действий.

Конституцией РФ закрепляется общее положение об ответственности должностных лиц за неправомерные действия и устанавливается обязанность государства возместить причиненный

¹ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 467.

вред от данных действий. При этом не детализируются виды ответственности. Действующее же законодательство, наоборот, предусматривает возможные виды ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Часть 1 ст. 15 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указывает на несение сотрудником ОВД уголовной ответственности за совершение преступления. В УК РФ устанавливается, что совершение преступления сотрудником ОВД является обстоятельством, отягчающим наказание (п. «о» ч. 1 ст. 63). Одновременно УК РФ содержит ст. 286.1, устанавливающую уголовную ответственность сотрудника ОВД за неисполнение приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, в результате чего был причинен существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Ответственность за совершение административных правонарушений регламентируется федеральным законодательством, Дисциплинарным уставом, который был утвержден Указом Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1377, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

С точки зрения реализации ответственности сотрудников органов внутренних дел возникает вопрос о месте и роли ответственности в рассматриваемом статусе.

Ответственность выполняет и превентивную, и карательную, и даже стимулирующую функции. От ее применения во многом зависит эффективность деятельности органов внутренних дел.

Особое внимание должно быть уделено дисциплинарной ответственности. Она чаще всего применяется в отношении сотрудников органов внутренних дел и достаточно подробно регламентируется действующими нормативными правовыми актами.

Дисциплинарная ответственность является инструментом обеспечения слаженной и результативной деятельности органов внутренних дел.

При этом в рамках регламентации процедуры привлечения сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответ-

ственности ему предоставляются права давать объяснения, доказывать свою невиновность и т. п. Такой подход позволяет избежать необъективности и установить истину по делу.

Однако особенностями ответственности сотрудников органов внутренних дел будет являться нарушение прав и свобод граждан, невыполнение своих должностных обязанностей и т. п.

Если рассматривать особенности юридической ответственности сотрудника органов внутренних дел в контексте его служебной деятельности, то общим правилом является следующее: он несет повышенную ответственность за нарушение норм права, так как наделен большим объемом прав и обязанностей – полномочий (правообязанностей) по отношению к личности и гражданину.

К особенностям юридической ответственности сотрудника внутренних дел также можно отнести:

- 1) более широкий круг оснований для ответственности;
- 2) наличие оснований ответственности, применяемых только к сотрудникам органов внутренних дел как к служащим;
- 3) повышенный уровень ответственности в отношении тех ее видов, которые распространяются и на граждан;
- 4) возникновение составов правонарушений как непосредственного результата наличия государственно-властных полномочий.

Это свидетельствует об особом месте ответственности в статусе сотрудника органов внутренних дел и ее обеспечительной роли при выполнении сотрудниками ОВД своих обязанностей.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что реализация конституционно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел осуществляется особыми правовыми и организационными средствами и методами, объединенными общими целями и задачами, направленными на формирование эффективной системы органов внутренних дел.

Таким образом, механизм реализации конституционно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел включает в себя межотраслевые нормативные установления, регламентирующие общее законодательное и конкретное подзаконное регулирование, обусловленное специализацией, условиями прохождения службы в части регламентации служебных и общих прав и

обязанностей сотрудника органов внутренних дел, социально-экономических гарантий деятельности, обеспечивающих нормальную реализацию всех остальных элементов статуса, юридической ответственности как негативного элемента статуса, путем реализации которого достигается законность и эффективность функционирования системы органов внутренних дел в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, на службу в органах внутренних дел распространяются общие принципы государственной службы, а именно положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», что оправдано тем, что государственная служба в органах внутренних дел относится к иным видам государственной службы.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ¹ к специальным принципам службы в органах внутренних дел относятся:

- 1) единоначалие и субординация (подчиненность);
- 2) 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;
- 3) взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Особый акцент в деятельности ОВД и сотрудников ОВД делается на единоначалии, неукоснительном выполнении приказов, профессионализме и соответствии системы ограничений социальным гарантиям и компенсациям.

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49, ч. 1. Ст. 7020.

Помимо данных принципов, вышеуказанный Закон закрепляет условия их реализации, причем они уже касаются непосредственно деятельности сотрудников органов внутренних дел.

К ним относятся следующие требования.

1. Сотрудник органов внутренних дел в своей деятельности руководствуется законодательством Российской Федерации. Никто не имеет права вмешиваться в законную деятельность сотрудника, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом.

2. 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. Ближайший к сотруднику прямой руководитель (начальник) является его непосредственным руководителем (начальником). Сотрудники, не подчиненные друг другу по службе, могут быть старшими или младшими по подчиненности. Старшинство сотрудников определяется замещаемой должностью, а в случае если сотрудники замещают равнозначные должности, – по специальному званию.

3. Обязательным для сотрудника органов внутренних дел является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону.

4. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

5. Сотрудник органов внутренних дел не вправе отказаться от выполнения своих служебных обязанностей, если эти обязанности предусмотрены контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел или должностным регламентом (должностной инструкцией) и для выполнения этих обязанностей приняты необходимые меры безопасности.

6. Сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении

служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций.

В основном речь идет о реализации принципа субординации и единоначалия. В отношениях с руководством сотрудник должен придерживаться действующего законодательства и принципа субординации, предполагающего учет должности сотрудника и специального звания.

Особое внимание также уделяется ограничениям и запретам, связанным с прохождением государственной службы в органах внутренних дел, и соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Это является главной идеей, целью деятельности органов внутренних дел при осуществлении защиты общественного порядка.

Следует отметить, что на протяжении всей истории существования органов внутренних дел предпринимались попытки принятия специальных нормативных актов, которые регламентировали бы этические нормы службы в ОВД, антикоррупционные стандарты и т. п.

Так, например, Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации был отменен приказом МВД России от 31.10.2013 № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 года № 1138». Вместо него было рекомендовано руководствоваться Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010, протокол № 21).

На сотрудников органов внутренних дел по-прежнему распространяются общие нормы, регулирующие данные вопросы государственной гражданской службы. На наш взгляд, этической и антикоррупционной стороне деятельности сотрудников ОВД следует уделять особое внимание, поскольку их основной целью является соблюдение и защита прав и свобод граждан, что ставит перед органами внутренних дел задачи по повышению нравственных критериев работы своих сотрудников. Мероприятия, проводимые с сотрудниками в рамках правовой и служебной

подготовки, по нашему мнению, носят, скорее, воспитательный характер. Требуется нормативная регламентация указанных вопросов, регулировка ответственности, выработка критериев допустимого поведения. Законодательная регламентация рассматриваемого аспекта деятельности ОВД позволит ее упорядочить и повысит заинтересованность сотрудника в соизмерении своего поведения с моральными и нравственными ценностями, существующими в обществе и государстве.

Остановимся подробно на тех принципах, которые установлены законодательством именно для сотрудников органов внутренних дел, и на том, как они соотносятся с общими принципами прохождения государственной службы.

Отдельно остановимся на принципах, закрепленных в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

Так, в гл. 2 «Принципы деятельности полиции» включены: статья 5 «Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина»;

статья 6 «Законность»;

статья 7 «Беспристрастность»;

статья 8 «Открытость и публичность»;

статья 9 «Общественное доверие и поддержка граждан»;

статья 10 «Взаимодействие и сотрудничество»;

статья 11 «Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем».

Такой порядок перечисления и содержание статей Закона в целом соответствуют всем принципам государственной службы и основным началам государственной службы в органах внутренних дел. При этом на первое место поставлены права и свободы человека и гражданина, на второе – законность. Это соответствует основному назначению полиции, которое состоит в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействии преступности; охране общественного порядка, собственности; обеспечении общественной безопасности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что органы внутренних дел, входя в единую систему, обладают дифференциацией целей и задач внутри системы, а также характеризуются переходом от общего к частному. Это наглядно заметно

на примере статуса сотрудника органов внутренних дел в целом и сотрудника полиции в частности.

Правоохранительная направленность обуславливает решение внутренних вопросов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В отличие от военнослужащих, сотрудники органов внутренних дел более плотно взаимодействуют с гражданами, что обуславливает повышенные требования к юридической грамотности и компетентности сотрудника.

Статус сотрудника органов внутренних дел сочетает в себе элементы и правового статуса военнослужащего, и правового статуса государственного гражданского служащего.

Итак, Конституция РФ закрепляет общие принципы и положения государственной службы в Российской Федерации, схематично закрепляя ее отдельные направления, детально не регламентируя статус государственного служащего. Ввиду этого мы исходим из единства статуса государственного служащего Российской Федерации, при том что отдельные элементы данных статусов регламентируются Конституцией РФ (например, особая подчиненность в сфере военной службы, регламентация отдельных видов правовых режимов, правовая регламентация применения отдельных мер государственного принуждения и т. п.).

2.4. Зарубежный опыт конституционного регулирования правового статуса государственного служащего

Анализируя конституционные положения различных стран Европы, Центральной и Северной Америки, можно отметить, что в них достаточно много внимания уделяется институту государственной службы и правовому статусу государственного служащего. Причем делается это по-разному. Например, в конституциях Мексики и Республики Панама данным вопросам посвящены целые главы. В конституциях Португалии и Республики Коста-Рика подобные вопросы регулируются отдельными статьями.

Остановимся на особенностях конституционного регулирования системы государственной службы и правового статуса государственного служащего в некоторых зарубежных странах.

Определение государственной службы и государственного служащего приводится в Конституции Гватемалы, которая относит к государственным служащим лиц, состоящих на публичной службе администрации. В то же время к государственным служащим не относятся лица, находящиеся на службе у политических партий, других организаций и групп¹.

Другое, более развернутое определение государственного служащего содержится в Конституции Панама, согласно которой государственным служащими признаются лица, выполняющие функции исполнительной, законодательной и судебной властей на постоянной или временной основе, получающие денежное содержание от государства².

Кроме того, в конституциях зарубежных государств находят свое отражение многие вопросы социальной поддержки государственных служащих. Например, предметом конституционного регулирования в зарубежных странах становится пенсионное обеспечение. В конституциях государств Центральной Америки содержится специальный подраздел «Пенсионное законодательство и пенсионное обеспечение государственных служащих», который регламентирует процедурные вопросы назначения, отмены пенсий и иных социальных выплат и пособий³. Причем данные выплаты могут производиться не только самим государственным служащим, но и членам их семей.

В Конституцию Республики Гватемала включен раздел «Государственные служащие», в котором закрепляется право государственного служащего выбрать вид пенсионного обеспечения, а также возможность предоставления социальных выплат из Гватемальского института социального обеспечения пенсионеров. Кроме того, закреплена возможность получения компенсаций в случае незаконного увольнения государственного служащего.

¹ Статья 107 Политической конституции Республики Гватемала от 1985 г. (с изм., внесенными в ходе конституционной реформы 1993 г.) // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 182.

² Статья 294 Конституции Республики Панама от 1972 г. // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 712.

³ См.: Конституция Белиза от 1981 года // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 712.

Отдельное место в конституциях зарубежных государств уделяется ответственности, которой посвящаются целые разделы и главы.

Так, Конституция Мексики содержит четвертый раздел, который носит название «Об ответственности государственных служащих и о государственном имуществе». Конституция Республики Коста-Рика включает гл. 5 «Ответственность лиц, осуществляющих исполнительную власть». Конституция Республики Эль-Сальвадор регулирует вопросы ответственности государственных служащих в разд. 8 «Ответственность публичных должностных лиц». Конституция Республики Гондурас содержит несколько глав, посвященных отдельно ответственности государственного служащего и ответственности государственных органов и государства. Конституции зарубежных государств устанавливают различные виды ответственности: гражданскую, уголовную и административную. Данные виды ответственности установлены в конституциях Португалии, Республики Гватемала, Республики Гондурас, Мексики, Республики Эль-Сальвадор и т. д. Кроме того, в отдельных конституциях упоминается политическая ответственность (конституции Мексики и Португалии), материальная (в Мексике), дисциплинарная (в Португалии) и иные.

К разновидностям ответственности также относится институт отстранения от должности. Например, в соответствии со ст. 21 Конституции Республики Гватемала в случае нарушения законодательства со стороны государственных служащих они отстраняются от должности, подлежат ответственности и лишаются права занимать государственные должности государственной службы¹. Подобные нормы содержит Конституция Мексики, которая предусматривает дополнительное наказание в случае увольнения государственного служащего – лишение права занимать государственные должности государственной службы.

Следует отметить, что конституции некоторых зарубежных государств регламентируют получение незаконного обогащения государственными служащими. При этом незаконным признается

¹ Статья 21 Политической конституции Республики Гватемала от 1985 г. (с изм., внесенными в ходе конституционной реформы 1993 г.) // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 162.

обогащение, представляющее собой разницу между легально полученными доходами и фактическими доходами государственного служащего. В данном случае учитываются доходы как самого государственного служащего, так и доходы членов его семьи.

Конституция Мексики закрепляет положение, в соответствии с которым в случае незаконного обогащения государственного служащего в виде незаконного получения имущества лично или через посредников на него может быть возложена уголовная ответственность. При этом доказать законность получения данного имущества они не могут. В соответствии с уголовным законодательством этой страны предусмотрена конфискация данного незаконно полученного имущества¹. В Республике Эль-Сальвадор государственные служащие, незаконно получившие какое-либо имущество, обязуются вернуть все полученное государству². Однако возврат незаконно приобретенного государственным служащим не исключает возможности привлечения его к уголовной ответственности. Срок давности привлечения к уголовной ответственности составляет 10 лет с момента увольнения государственного служащего.

По сравнению с вышеприведенными положениями, Конституция РФ содержит ст. 32, в которой закреплён равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. Многие вопросы прохождения, прекращения государственной службы регламентированы специальным законодательством.

Ввиду этого считаем необходимым перенять положительный опыт зарубежных стран в части конституционного регулирования отдельных вопросов правового статуса государственного служащего, особенно в части ответственности за неэффективное осуществление своих полномочий, а также злоупотребление ими.

¹ Конституция Республики Гондурас от 11.01.1982 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 264.

² Конституция Мексиканских Соединённых Штатов от 31.01.1917 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 534.

Заключение

В настоящее время продолжает расти теоретическая и практическая значимость вопросов, связанных со становлением и конституционным развитием в Российской Федерации института публичной службы, эволюцией конституционно-правового статуса публичных служащих.

Тема монографии выбрана неслучайно, поскольку работ, посвященных конституционным основам разграничения различных видов статусов государственных служащих, неоправданно мало. На наш взгляд, это вызвано не столько отсутствием интереса к названной тематике, сколько существованием распространенного мнения о том, что Конституция РФ схематично регламентирует правовые статусы различных видов государственных служащих, содержит общие положения о государственной службе. Отчасти эта позиция имеет право на существование, однако нельзя утверждать, что статусы государственных служащих исключаются из конституционно-правового регулирования и являются предметом исключительно законодательного и подзаконного регулирования. В настоящей работе последовательно аргументируется позиция о конституционно-правовой природе правовых статусов различных видов государственных служащих. При этом в работе уделяется достаточно внимания конституционному регулированию основ государственной службы и ее различных видов.

Сегодня вопросы правового статуса государственного служащего в целом и государственной службы в частности привлекают пристальное внимание ученых, особенно в части повышения эффективности государственной службы, взаимосвязи разных видов публичной службы, конституционной модернизации статуса публичного служащего, его различных модификаций.

Современные условия ставят новые цели и задачи перед законодателем в сфере регламентации различных видов государственной службы и правового статуса государственного служащего, что вызвано бурным развитием государственных и общественных институтов.

В настоящей работе рассмотрены вопросы законодательного регулирования правового статуса государственных служащих,

действующих в различных сферах государственного управления, а именно: гражданского государственного служащего, военно-служащего, сотрудника органов внутренних дел и др.

Задача нашего исследования имела двухаспектный характер, который заключался в рассмотрении категории «правовой статус» и анализе конституционного права граждан на занятие государственных должностей в России. Это обеспечивает реализацию права на участие граждан в управлении государством и в то же время позволяет исполнять функции, возложенные на государственные органы. Перед Российской Федерацией стоит конституционная задача по обеспечению качественного оказания органами государственной власти публичных услуг, а также повышению престижа самой государственной службы.

Безусловно, нельзя утверждать только о конституционно-правовой природе статуса государственного служащего, поскольку его элементы регулируются многими отраслями права — и административным, и трудовым, и т. д.

При этом не следует забывать о приоритете конституционных норм, являющихся основой для других отраслей права, в том числе по вопросам регулирования правового статуса государственных служащих. В основе деятельности государственного аппарата, в соответствии с Конституцией РФ, лежит принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также необходимости их защиты и обеспечения.

Закрепленное Конституцией РФ право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32) предполагает наличие определенных гарантий реализации данного права путем закрепления прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности, а также путем разграничения полномочий между различными органами государственной власти, установления принципов деятельности государственного аппарата.

Необходимо отметить, что следование конституционным нормам будет способствовать повышению эффективности деятельности государственных органов, обеспечению стабильности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время учеными выдвигается ряд претензий к правовому регулированию государственной службы в Российской Федерации. Так, это касается наличия большого количества

подзаконных нормативных правовых актов, наличия пробелов, дублирования норм, регулирующих различные статусные элементы и многое другое. Рядом ученых предлагается выработка концепции реформирования государственной службы на основе конституционных и административных норм.

В частности, до настоящего времени не решены отдельные вопросы межотраслевого разграничения институтов государственной службы. Особенно это касается конституционного, административного и трудового права, что вызывает появление противоречий и пробелов в правовом регулировании государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Кроме того, появилась и точка зрения о необходимости возникновения новой отрасли права – служебного права, которое имело бы свои предмет и метод правового регулирования, включало бы в себя ряд межотраслевых норм, имеющих схожий предмет правового регулирования (Ю.Н. Старилов, В.М. Манохин, Б.Н. Габричидзе и др.).

Однако проблемы в правовом регулировании отдельных правовых статусов остаются. Уровень доверия к государственным служащим не растет, поэтому актуальным остается вопрос о повышении эффективности и престижа государственной службы. В этом аспекте высока роль конституционного права.

В работе исследуются основания разграничения отдельных видов государственной службы. В литературе это и уровни осуществления государственной службы, и сферы государственного управления. Законодатель подразделил все виды государственной службы на гражданскую, военную и иные виды службы. Как представляется, в иные виды службы вошли разнородные виды государственной деятельности, иногда существенным образом отличающиеся друг от друга.

При этом существует единая основа государственной службы, вытекающая из самой ее природы и обусловленная единством организации и функционирования исполнительной власти в России.

Что касается самого понятия «правовой статус», то оно получило свое развитие еще в 60-е гг. прошлого века, однако до настоящего времени ученые не могут прийти к консенсусу относительно его содержания и определения. Можно выделить

несколько точек зрения относительно понимания правового статуса. В соответствии с первой точкой зрения, правовой статус включает в себя общие права и обязанности субъекта¹.

Эту точку зрения разделяют многие конституционалисты, которые определяют правовое положение лиц, государственного органа или физического лица через «совокупность прав и обязанностей»².

В соответствии с другой точкой зрения, в структуру правового статуса включаются следующие элементы: принципы (как в общем, так и конкретные принципы, например принцип равноправия), правовые гарантии, правоспособность, правосубъектность, гражданство, законные интересы, ответственность.

Кроме того, можно рассматривать статус в динамике и в статике, что предполагает нормативное закрепление его элементов и их реализацию в конкретных правоотношениях с другими субъектами права. Соответственно, по нашему мнению, следует выделять статусные и функциональные элементы.

В конституционно-правовой статус следует также включать в качестве обязательного элемента конституционные принципы, поскольку, по нашему мнению, принципы определяют содержание всех остальных элементов статуса и оказывают определяющее значение на их реализацию.

Правовые принципы представляют собой основополагающие элементы того или иного института права, определяя его сущность и ключевые черты. По мнению ряда ученых, это «категория иного порядка, нежели элемент правового статуса личности. Они не входят в правовой статус личности, а определяют его характер и содержание»³.

На наш взгляд, конституционно-правовой статус будет включать в себя как базовые элементы (права и обязанности,

¹ Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959; Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

² Липатов Э.Г., Чанов С.Е., Велиева Д.С. и др. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Востриков П.П. Понятие и структура правового статуса личности. URL: <http://niu.ranepa.ru/nauka/wpcontent/uploads/2012/07/pravStatusLich.pdf>

принципы), так и вспомогательные (гражданство, правоспособность, правосубъектность, гарантии, ответственность и др.).

При этом для физического лица главным является конституционно-правовой статус, а для органа государственной власти — административно-правовой. По этой причине правовой статус органов государственной власти является, прежде всего, предметом межотраслевого регулирования.

Таким образом, правовой статус личности — это положение личности в обществе, закреплённое государством посредством юридических норм в текстах различных нормативных правовых актов¹. В основе правового статуса всегда так или иначе лежит фактический социальный статус, т. е. реальное положение человека в конкретной системе существующих общественных отношений. Нормы права юридически придают данному положению официальное значение.

Исходя из вышеизложенного, статус государственного служащего регламентируется различными отраслями права, но только конституционно-правовой статус является общим и универсальным для всех категорий государственных служащих. При этом остальные отрасли права регулируют отдельные составляющие статуса применительно к определённому объекту правового регулирования.

Кроме того, без конституционно-правовой основы других правовых статусов просто не может быть, поскольку первый выступает базой для законодательства, регулирующего вопросы государственной службы.

Конституционные принципы статуса (всеобщность, равноправие, неотъемлемость, гарантированность) должны применяться и при регулировании статуса государственного служащего.

Конституционно-правовой статус выступает базой для правового статуса индивида, который уже характеризует конкретную личность, определяет её социальное, семейное и иное положение. При этом индивидуальный статус дополняет первоначальный, конституционно-правовой статус, не ограничивая и не лишая его.

Конституционно-правовой статус равен для всех. Данный статус составляют конкретные права и обязанности, определяю-

¹ Востриков П.П. Указ. соч.

щие правовое положение того или иного субъекта, его положение в обществе и государстве.

Интересен вопрос о соотношении различных видов статусов, например конституционно-правового и административно-правового.

Следует отметить, что статус государственного служащего любого вида государственной службы предполагает выполнение государственных функций того или иного вида, что обусловлено стоящими перед ними целями и задачами, обеспечиваемыми определенным набором полномочий.

Таким образом, служебное законодательство, безусловно, должно отражать конституционные ценности и приоритеты, поскольку государственные служащие должны следовать соблюдению и претворению конституционных ценностей в своей деятельности. Соответственно, на этой основе можно оценить деятельность государственного служащего на предмет ее конституционности.

Конституционные демократические идеи должны находить свое проявление в правовом регулировании государственной службы.

Во-первых, это подчиненность деятельности государственного служащего личным, общественным и государственным интересам. Во-вторых, подчиненность государственной службы ее основному принципу – принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В-третьих, указанный принцип обеспечивает равенство прав при поступлении на государственную службу (ч. 1 и 4 ст. 32 Конституции РФ).

Следует отметить, что нарушение принципов демократизма государственной службы влечет за собой уменьшение доверия общества к государственным институтам и изолированность от общества.

В данном исследовании были рассмотрены особенности конституционно-правового регулирования правовых статусов государственных гражданских служащих, военнослужащих и иных государственных служащих.

Правовой статус государственного гражданского служащего носит межотраслевой характер. Он зависит от тех общественных отношений, в которые вступают государственные гражданские служащие.

В связи с проводимой административной реформой усиливается внимание к основам правового статуса государственного гражданского служащего, порядку прохождения государственной службы.

В настоящее время наблюдается противоречивость мнений относительно понимания правовой природы статуса государственного гражданского служащего. Можно выделить конституционную, административную и служебную концепции правового статуса государственного гражданского служащего.

Конституционный статус основан на Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и других государственно-правовых актах, регулирующих порядок образования, систему, структуру и направления деятельности исполнительных органов власти.

Исходя из толкования Конституции РФ, можно выделить нормы, которые касаются правового статуса государственного гражданского служащего, а также нормы, которые касаются прав и обязанностей служащих как обычных граждан.

Подобный подход в большей степени соответствует Конституции РФ и действующему законодательству, поскольку такой признак, как наличие вертикальных связей, не является единственным без других важных составляющих деятельности государственного гражданского служащего. Действующее законодательство устроено таким образом, что его деятельность регламентируется не только конституционным и административным правом, но и трудовым законодательством в части, не урегулированной нормами служебного права. Это обусловлено сложностью правовых связей и возникающих общественных отношений при осуществлении своей деятельности государственным гражданским служащим. Концепция, которая формируется сегодня, рассматривает государственного гражданского служащего не только как чиновника, но и как работника. Ввиду этого государственная гражданская служба рассматривается как особый вид трудовой деятельности. На практике трудовое право играет важное значение в регулировании многих вопросов, возникающих при прохождении государственной службы в органах государственной власти.

Военная служба всегда ограничивалась от правоохранительной службы. По мнению ряда ученых, правоохранительная служба и военная служба имеют много общего, что позволяет относить их к милитаризованной службе. Однако позиция федерального закона, действующего в настоящее время, не поддерживает данное положение.

В монографии был рассмотрен вопрос о том, в чем заключается отличие гражданской государственной службы от других видов государственной службы. Первое основное отличие заключается в области деятельности соответствующих государственных служащих. Государственные гражданские служащие реализуют достаточно большое количество функций, связанных с экономической, социальной, культурной, а также административной сферами. При этом конкретного разграничения функций и направлений деятельности среди государственных гражданских служащих не произведено.

Что касается военной и правоохранительной службы, такое разграничение сделано. Так, к обязанностям военнослужащих отнесены оборона и безопасность, их обеспечение. В правоохранительные функции включаются защита прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности. В деятельности государственных служащих в военной и правоохранительной сферах широко применяется административный метод правового регулирования. В сфере государственной гражданской службы императивные методы действуют тогда, когда необходимо безусловное подчинение своему начальнику в случаях наличия реальных угроз жизни и здоровью населения, в особых условиях чрезвычайного или военного положения. Государственные служащие милитаризованной государственной службы приносят присягу, что подтверждает особую связь между государством и соответствующими категориями государственных служащих. Присяга носит символический характер и выражает принятие на себя верности долгу. В то же время государственные гражданские служащие не приносят присягу, такая обязанность не закреплена в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации

регламентируется принесение присяги государственными гражданами служащими. Например, это Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Иркутская и Омская области.

При рассмотрении конституционно-правовых основ статуса военнослужащего отмечается, что этот статус по своему содержанию наиболее близок к правовому статусу сотрудника внутренних дел. Отчасти это обусловлено возможностью применения государственного принуждения, повышенными требованиями к соблюдению дисциплины, сходством принципов и существованием похожих ограничений и запретов.

Если анализировать в совокупности положения Конституции РФ применительно к военной службе, то можно прийти к выводу о том, что военная служба – это особый вид государственной службы, который требует отдельного нормативно-правового регулирования в силу особенностей правового статуса.

Таким образом, Конституция РФ в общем виде регламентирует основные принципы государственной службы в Российской Федерации.

Действующее законодательство России конкретизирует данные конституционные положения. Общая система принципов деятельности сотрудника органов внутренних дел закреплена в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», специальные принципы регламентированы законодательными актами, посвященными отдельным видам государственной службы.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Следовательно, данными федеральными законами могут устанавливаться другие принципы, не противоречащие общим, но учитывающие особенности отдельных видов государственной службы.

Следует отметить, что эти принципы касаются деятельности всех государственных служащих, в том числе и сотрудников органов внутренних дел.

Таким образом, современные реалии требуют от государства концептуального подхода к разграничению различных видов государственной службы и соответствующих правовых статусов. Принятое законодательство заложило фундамент для существующих институтов государственной службы, но не в полной мере выработало критерии дифференциации правовых статусов государственных служащих. Конституция РФ, признавая единство государственной службы, разграничивает различные сферы и методы государственного управления, что объективно требует продолжения работы над совершенствованием различных видов государственной службы и регулирования правового положения государственного служащего в Российской Федерации.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с поправками от 21.07.2014) // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 28.12.2019). // Собр. законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215.
3. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. (в ред. от 05.12.2019). // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.
4. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (в ред. от 01.07.2019). // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49, ч. I. Ст. 7020.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (в ред. от 23.05.2019) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

Учебники, монографии, учебные пособия

1. Агапов А.Б. Административное право. М.: Городец, 1999.
2. Агапов А.Б. Административное право: учеб. для бакалавров. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014.
3. Административное право зарубежных стран: учеб. / под. ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2013.
4. Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития). Спб.: Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 1998.
5. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2012.
6. Андриановская Т.Л. Правовое регулирование труда сотрудников МВД в России. Краснодар: КубГАУ, 2017. 185 с.
7. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: Зерцало, 1997.

8. Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2010.

9. Адушкин Ю.С. Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное право: теория и практика. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012.

10. Айрапетян Э.С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, нояб. 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012.

11. Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ). М.: Норма, 2009.

12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит. 1997.

13. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М.: РАГС, 2002.

14. Афанасьев А.В. Трудовые аспекты государственной службы // Российский ежегодник трудового права. 2006. № 1. С. 348–353.

15. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 1996.

16. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 7-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2016.

17. Батычко Т.В. Административное право: конспект лекций. Таганрог, 2008.

18. Лаврентьев С.В. К вопросу о понятии правового статуса личности // К 10-летию принятия Конституции Российской Федерации: материалы межвуз. науч.-практ. конф. / отв. ред. В.А. Мельников. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2004. С. 86–91.

19. Шурухнова Д.Н. Правовые основания ограничения конституционных прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // Ученые записки. 2014. № III-2 (19).

Оглавление

Введение.....	3
1. Общие положения конституционного права о государственной службе и правовом статусе государственного служащего.....	7
1.1. Общая характеристика системы государственной службы в Российской Федерации.....	7
1.2. Понятие конституционно-правового статуса личности и его значение для специальных правовых статусов.....	16
1.3. Конституционные принципы правового статуса государственного гражданского служащего.....	27
2. Конституционное регулирование и законодательная реализация различных видов правовых статусов государственных служащих.....	36
2.1. Особенности правового статуса государственного гражданского служащего.....	36
2.2. Особенности правового статуса военнослужащего.....	60
2.3. Основы правового статуса сотрудника органов внутренних дел.....	71
2.4. Зарубежный опыт конституционного регулирования правового статуса государственного служащего.....	110
Заключение.....	114
Литература.....	124

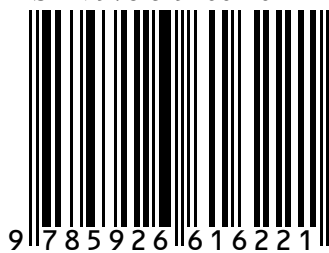
Научное издание

Харитонов Илья Константинович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ СТАТУСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Редактор *М. В. Краснобаева*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1622-1



Подписано в печать 18.05.2020. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 7,4. Тираж 50 экз. Заказ 39.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.