

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

В. А. Козбаненко*

Иные виды государственной службы — правоохранительная служба: закон и доктрина

Аннотация. Актуальность темы обусловлена необходимостью совершенствования организационных и правовых основ системы государственной службы Российской Федерации. На основе общенаучных и частноправовых методов проводится анализ организации построения и правового регулирования данной системы. Показана эволюция нормативной базы, формировавшейся со времени принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в совокупности с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, устанавливающими особенности различных видов государственной службы, в том числе связанных с правоохранительной деятельностью. Выдвигается тезис о том, что обозначенные действующим законом так называемые иные виды государственной службы являются видом федеральной государственной службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности, представляя собой не что иное, как самостоятельный вид в системе государственной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: система государственной службы, федеральная государственная служба, иные виды государственной службы, правоохранительная служба, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.94.9.092-101

За 15 лет с момента принятия Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ) в организации и функционировании государственной службы произошли значительные преобразования¹. В этот Закон было внесено несколько

изменений 9 федеральными законами. Их значимость в том, что они влекут последствия, которые влияют на все виды государственной службы.

Наиболее заметной стала отмена трехви-
довой структуры построения системы государ-
ственной службы, разделенной на военную,

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

© Козбаненко В. А., 2018

* Козбаненко Виктор Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, действительный государственный советник РФ 2 класса, заведующий кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА) Минюста России
kozbanenko@gmail.com
121351, Россия, г. Москва, ул. Молодогвардейская, д. 46, корп. 1, каб. 325

гражданскую и правоохранительную. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»² был упразднен вид правоохранительной службы за счет исключения одноименного понятия и вместо него введены так называемые иные виды³. Таким образом, с 1 января 2016 г., т.е. с даты вступления указанных изменений в силу, система государственной службы Российской Федерации стала состоять из неопределенного числа видов, поскольку, помимо военной и гражданской, ее образуют также и иные виды.

В отличие от военной и гражданской, иные виды государственной службы Законом № 58-ФЗ никак не определены. В нем дается лишь отсылка к федеральным законам, которыми они должны устанавливаться. В силу предписания другой отсылочной нормы правовое положение (статус) федерального госслужащего устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Тогда как согласно предыдущей редакции Закона № 58-ФЗ другие виды федеральной госслужбы устанавливались путем внесения изменений и дополнений непосредственно в этот Закон. Определяя видоизмененную систему госслужбы, Закон относит службу иных видов к федеральной. Таким образом, исходя из буквального толкования приведенных положений действующей редакции базового закона о системе государственной службы, она может состоять, помимо прямо указанных в нем военной и гражданской службы, только из тех видов, которые установлены специальными законами.

В этих так называемых видовых законах должны содержаться определения соответствующего вида федеральной государственной службы, ее особенности, включая особенности поступления, прохождения и прекращения, а также правового положения (статуса) федеральных государственных служащих данного вида службы, особенности присвоения им специальных званий или классных чинов, присущих данному виду службы.

В настоящее время действуют два федеральных закона о соответствующем виде федеральной государственной службы, которые по предмету регулирования соответствуют вышеприведенным положениям новой редакции Закона № 58-ФЗ, по своему названию, наименованию вида службы и нормативному содержанию являются таковыми: о военной службе — Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³ и о гражданской службе — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴. Ни в каких других федеральных законах, регулирующих особенности федеральной государственной службы в отдельных федеральных государственных органах, кроме Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁵, не указывается на то, что она относится к какому-либо ее виду, в том числе «иному»⁶. Как следствие, действующее федеральное законодательство не устанавливает каких-либо видов государственной службы, кроме военной, гражданской и службы в таможенных органах. Однако данная ситуация представляется абсурдной, главным образом потому, что так называемые иные виды службы существуют в действительности. Налицо классический слу-

² СЗ РФ. № 29 (ч. 1). Ст. 4388.

³ СЗ РФ. 1998. № 13 Ст. 1475.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁶ В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4174) дается определение понятия «дипломатическая служба», которая признается федеральной государственной гражданской службой на должностях в системе МИД России.

чай несовпадения правового регулирования де-юре и правовой реальности де-факто. Возникшее расхождение правовой формы и сущности менее всего имеет юридико-техническую природу, поскольку причины намного глубже.

Столь кардинальное отступление от Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г.⁷ (далее — Концепция), было связано прежде всего с проблемой применения понятия «правоохранительная служба». Впервые данное понятие было предложено в результате научного обоснования системы и структуры видов государственной службы в целях ее совершенствования на принципах единства организационных и правовых основ построения и функционирования. Поскольку Концепция явилась отправной точкой формирования системы государственной службы и последовавшего ее законодательного закрепления, целесообразно проанализировать положения, касающиеся правоохранительной службы.

Концепция исходила из констатации «отсутствия целостной системы государственной службы», которая «на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти». Концептуальной целью в ряду основных задач преодоления недостатков виделось «определение видов государственной службы и их законодательное регулирование», «создание комплексного нормативного правового регулирования госслужбы на базе федерального закона о системе государственной службы, федеральных законов прямого действия». При этом концептуально предусматривалось, что отдельные виды федеральной государственной службы устанавливаются федеральными законами исходя из специфики вида службы, особенностей ее функциональных признаков, порядка и условий прохождения. В разделе Концепции о нормативном правовом регулировании системы госслужбы намечалось принятие федерального закона о дипломатической службе

и федеральных законов, регламентирующих особенности прохождения службы в органах внутренних дел, юстиции, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, а также внесение изменений в действующие федеральные законы о воинской обязанности и военной службе, о прокуратуре, о таможенной службе и др. Прохождение государственной службы в правоохранительных органах предусматривалось на должностях правоохранительной службы.

Вышеизложенные положения Концепции легли в основу разработки принятого через два года Закона № 58-ФЗ. Так, в соответствии со ст. 7 Закона № 58-ФЗ, которая утратила силу с 1 января 2016 г., правоохранительная служба определялась как вид федеральной государственной службы, представлявшей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким госслужащим присваиваются специальные звания и классные чины. Однако в самом Законе № 58-ФЗ (п. 1 ст. 19) устанавливалось, что данное определение правоохранительной службы как вида федеральной госслужбы может применяться со дня вступления в силу федерального закона о ней.

На протяжении 10 лет велась работа над таким законопроектом⁸. В итоге он появился, но не был согласован по причинам отсутствия консенсуса между заинтересованными государственными органами. Прежде всего из-за неурегулированных разногласий между правоохранительными органами и Генпрокуратурой России по вопросам правового положения правоохранительных служащих, унификации условий, порядка и процедур прохождения ими своей служебной деятельности безотносительно статутарных особенностей различных федеральных госорганов, неизбежного нивелирования социальных гарантий и материально-тех-

⁷ СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3502.

⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко (предс. ред. совета Д. А. Медведев). СПб. : Питер, 2008. С. 24, 40—49.

нического обеспечения, структуры денежного содержания и по другим подобным вопросам. Проектом закона о правоохранительной службе предусматривалось также установление должностей и присваиваемых по ним классных чинов правоохранительной службы, единых для всех служащих правоохранительных органов. Данные положения были отражены и в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в редакции ч. 12 ст. 11 и п. 1 ч. 1 ст. 54, действовавшей до внесенных изменений. Вокруг этих принципиальных положений в основном и сосредоточивалась межведомственная полемика, позиции правоохранительных органов здесь не пришли к общему знаменателю.

Другой проблемой явилось отсутствие легального определения понятий «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность». При этом оба понятия применяются в российском законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах. Однако действующее законодательство не дает перечня правоохранительных органов, нет в позитивном праве и определения понятия «правоохранительная деятельность». Их трактовки в научной и иной литературе в полной мере соответствуют правовой доктрине, воспринятой различными отраслями российского права и законодательства, прежде всего административного и уголовного.

Существующие в российской юриспруденции доктринальные разработки предлагают набор критериальных признаков, по которым обобщенно характеризуются отличительные черты правоохранительных органов и правоохрани-

тельной деятельности⁹. В соответствии с ними правоохранительные органы — это учрежденные и финансируемые государством организационные структуры, наделенные специальными публично-властными полномочиями, реализуемыми в строгом соответствии с законом в целях охраны прав и свобод, законных интересов личности, общества и государства; правоохранительная деятельность — это деятельность, осуществляемая специально уполномоченными органами в тех же целях. В узком смысле правоохранительные органы осуществляют правоохранительную деятельность с применением мер государственного принуждения. Соответственно, правоохранительная деятельность в том же узком смысле осуществляется правоохранительными органами. В широком смысле ее субъектами являются адвокатура; нотариат; уполномоченные по правам человека, по правам детей, по сферам — бизнеса, финансов, информационной; общественные организации, содействующие охране правопорядка (например, добровольные народные дружины); частные охранные предприятия и детективные агентства; третейские суды; административные комиссии при органах местного самоуправления и т.д.¹⁰

Между тем терминологическая неопределенность может привести к затруднениям в применении мер административной и уголовной ответственности. Статьями Особенной части УК РФ устанавливаются составы некоторых преступлений, потерпевшими от которых признаются сотрудники и должностные лица правоохранительных органов, а также их близкие. Таковы посягательство на жизнь сотрудника

⁹ Термин «правоохранительная деятельность» введен в отечественную юридическую лексику на рубеже 1950—1960-х гг. В настоящее время этот термин как общепризнанное, исчерпывающе обоснованное понятие еще полностью не устоялся, вокруг него продолжается выяснение научных взглядов и суждений. Методологические подходы, воспринятые применительно к исследованию, изложенному в данной статье, нашли отражение в трудах ученых юристов-административистов Д. Н. Бахраха, К. С. Бельского, Ю. А. Тихомирова, Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова, П. П. Сергуна, А. С. Дугенца, С. М. Зубарева, Б. В. Росинского, С. А. Старостина, Ю. В. Степаненко, Л. Л. Попова, А. П. Шергина, Н. Г. Салищевой.

¹⁰ Некоторые ученые, в частности представители нижегородской школы процессуалистов, предлагают для подобных субъектов правоохранительной деятельности термин «квазиправоохранительные органы», имея в виду их правозащитную направленность. Данный подход представляется неверным, поскольку необходимо различать правоохрану и правозащиту. Охрана права по своему главному, сущностному признаку реализуется посредством применения мер государственного принуждения, а потому всегда

правоохранительного органа (ст. 317) и разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного органа или контролирующего органа (ст. 320). В примечании к ст. 318 УК РФ, в определении представителя власти, также используется понятие «правоохранительные органы». Но ему нигде не дается определения, хотя бы для целей применения соответствующих статей¹¹. Возникает вполне правомерный вопрос об опасности совершенно неприемлемого в уголовном праве расширительного толкования понятия правоохранительного органа на основе усмотрения дознавателя, следователя, прокурора или судебного усмотрения. К примеру, Минюст России, в центральном аппарате и территориальных органах которого преобладающее большинство гражданских служащих, замещающих должности от заместителя министра до обеспечивающего специалиста. Является ли он правоохранительным органом или нет? Вместе с тем Минюст имеет контрольные полномочия в отношении адвокатуры и нотариата. Может ли он признаваться контролирующим органом по смыслу ст. 320 УК РФ? В данном случае от ответа на подобные вопросы зависит, могут ли его должностные лица и сотрудники быть потерпевшими от посягательств, предусмотренных специальными составами преступлений. Только в ст. 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определено, что таможенные органы входят в систему правоохранительных органов Российской Федерации, а в соответствии со ст. 3 данного Закона и ст. 9 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном ре-

гулировании в Российской Федерации» должностными лицами таможенных органов являются их сотрудники, которым присваиваются специальные звания, а равно и федеральные государственные гражданские служащие, проходящие службу на должностях в этих органах. Но ни одним законодательным или подзаконным актом система правоохранительных органов Российской Федерации не установлена и не определяется. Ни в каком другом федеральном законе об особенностях прохождения службы в каком-либо органе или в системе органа он не определяется как правоохранительный, как нет и прямого указания на его связь с правоохранительной деятельностью.

По вышеизложенным основаниям, которые в конце концов были восприняты как неустрашимые на данном этапе противоречия, и было решено внести законодательные изменения об исключении правоохранительной службы из системообразующих видов госслужбы и о замене ее на неопределенное указание существования неких иных видов госслужбы. Данная правовая абстракция не внесла должной определенности, поскольку законом не раскрывается понятие «иные виды» и не приводится перечень государственных органов или сфер государственных полномочий, где такого рода служба осуществляется; как следствие, отсутствует и перечисление «иных видов». В то же время по смыслу п. 3 ст. 2 Закона № 58-ФЗ и в терминологии его новой редакции госслужба иных видов, являясь федеральной, необязательно должна быть связана с правоохранительной деятельностью, что предполагает постоянно открытый перечень «иных видов».

осуществляется только органами власти. Защита права оказывается как за плату на договорной основе, так и за счет средств государства в предусмотренных законом случаях либо в инициативном порядке различными правозащитными структурами и организациями, в основном неправительственными, включая иностранные. Правоохранительная деятельность и правозащитная деятельность — понятия нетождественные, следовательно, и правоохранительные органы должны рассматриваться как органы государственной власти. Соответственно, лица, осуществляющие профессиональную деятельность на должностях в правоохранительных органах по обеспечению возложенных на них функций, являются государственными служащими.

¹¹ Причем по кругу потерпевших данные преступления отличаются от преступлений, предусмотренных ст. 295, 311 УК РФ, где таковыми являются участники уголовного процесса и их близкие. Согласно примечанию 1 к ст. 285 УК РФ понятие должностного лица определяется для целей только одной главы.

В Федеральном законе от 13 июня 2015 г. № 262-ФЗ несколько раз вместо понятия «правоохранительная служба» употребляется словосочетание «служба, связанная с правоохранительной деятельностью». Исходя из этого представляется, что основным признаком госслужбы иных видов является прохождение ее в госорганах, функции которых имеют характер правоохранительной деятельности, т.е. все то же, что и было в прежней редакции Закона № 58-ФЗ о правоохранительной службе. Однако новая редакция не позволяет конкретизировать видовые особенности службы в органах исполнительной власти по признаку «связанности» с правоохранительной деятельностью, поскольку под него подпадают все федеральные службы (Росприроднадзор, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роструд и т.д.), наделенные юрисдикционными полномочиями в сфере осуществляемых контрольных и надзорных функций, но в которых осуществляется гражданская служба.

С другой стороны, важным обстоятельством, повлиявшим на устранение из Закона № 58-ФЗ понятия «правоохранительная служба», явилось подпадание под признаки правоохранительной деятельности осуществления непосредственно государственно-властных полномочий должностными лицами, по своему статусу не являющимися госслужащими, такими как судьями, а также и теми, кто является военнослужащими, например служащими органов ФСБ, ФСО и др. Поэтому с практической точки зрения, чтобы выявить отдельные госорганы, являющиеся правоохранительными по своему назначению и характеру деятельности, придется детально рассматривать все федеральные законы о различных госорганах, связанных с осуществлением задач и функций правоохранительной деятельности. Причем здесь имеет значение выявление общего и особенного в правовом статусе лиц, проходящих госслужбу в этих органах. В свою очередь, это находится во взаимосвязи с наименованием отдельных госорганов, учрежденных в них должностей, с особенностями прохождения службы, присвоением специальных званий и др.

Анализируя Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в частности ст. 1, можно прийти к выводу, что в органах прокуратуры осуществляется деятельность нескольких категорий лиц: прокуроров, военных прокуроров, работников органов прокуратуры, сотрудников научных и образовательных организаций прокуратуры¹². Исходя из действующей нормы Закона № 58-ФЗ к госслужбе иных видов (иного вида) здесь относится ее прохождение на должностях лишь прокурорских работников. К таковым не относятся специалисты, которые проходят государственную гражданскую службу в органах прокуратуры, соответственно, их статус определяется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Между тем Закон о прокуратуре весьма своеобразно регулирует вопросы государственной службы в органах прокуратуры.

Прокуратура представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции России и исполнением действующих на ее территории законов. Служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой. Федеральными государственными служащими здесь являются прокурорские работники, исполняющие обязанности по должностям федеральной госслужбы с учетом требований Закона о прокуратуре, которым и определяется их правовое положение и условия службы. На службу в органы и организации прокуратуры граждане принимаются на условиях трудового договора, а не контракта, как это предусмотрено ст. 12 Закона № 58-ФЗ. Трудовые отношения работников органов и организаций прокуратуры, именуемые Законом работниками, регламентируются законодательством о труде и о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных данным Законом, т.е. не субсидиарно, как в отношении сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных органов. Прокурорскими

¹² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

работниками признаются все прокуроры, а также все работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины или воинские звания (военные прокуроры).

Другим органом, где осуществляется госслужба иных видов (иного вида), является Следственный комитет РФ, где согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» проходят службу сотрудники, военнослужащие военных следственных органов, а также федеральные гражданские служащие¹³. К лицам, проходящим федеральную госслужбу иных видов (иного вида), следует отнести сотрудников СК РФ, имеющих специальные звания, перечень которых устанавливается ст. 20 Федерального закона № 403-ФЗ.

Служба в органах внутренних дел — федеральная государственная служба на должностях в этих органах, на условиях, предусмотренных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ. Она регламентируется Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по которому также осуществляется прохождение службы в полиции. Действие данного Закона распространяется (за рядом исключений) на лиц, имеющих специальные звания и проходящих службу в Росгвардии. Сотрудниками полиции являются граждане, которые осуществляют служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которым в установленном порядке присвоены специальные звания, предусмотренные ст. 26 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁴. Сотрудники органов внутренних дел — граждане, взявшие на себя обязательства по прохождению на условиях

контракта федеральной госслужбы в органах внутренних дел рядового и начальствующего состава, которым в установленном порядке присваиваются специальные звания. На них распространяются ограничения, запреты и обязательства, установленные для государственных гражданских служащих, а также положения законодательства о коррупции, кроме препятствующих оперативно-розыскной деятельности. В органах внутренних дел и полиции отдельные должности могут замещаться федеральными государственными гражданскими служащими. Госслужбу иных видов (иного вида) проходят сотрудники органов внутренних дел и полиции, имеющие специальные звания.

В таможенных органах по Федеральному закону «О службе в таможенных органах Российской Федерации» службу проходят две группы лиц: сотрудники, которым присваиваются специальные звания, и федеральные гражданские служащие. Их отношения являются служебными и оформляются по контракту. Работники таможенных органов, должности которых предусмотрены в штатном расписании для технического обеспечения, оформляют свои трудовые отношения трудовым договором. На настоящий момент данный Закон является единственным в ряду федеральных законов, предметом регулирования которого охватываются вопросы не военной и не гражданской государственной службы, где содержится прямое указание на то, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы¹⁵. Оставаясь при этом никак не названной, служба в таможенных органах соответственно может быть отнесена к иным видам, а госслужащими данного неопределенного «особого» вида здесь являются сотрудники, которым присваиваются специальные звания, предусмотренные законом о службе в этих органах.

Госслужбу иных видов проходят также граждане по контракту на должностях в органах

¹³ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁵ При этом указание на то, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы, не имеет практического значения и представляется излишней характеристикой. Признание госслужбы в каком-либо федеральном органе или их совокупности видом госслужбы само по себе означает выделение характерных особенностей, отличающих этот вид от иных ее видов. Характеристика

исполнения уголовных наказаний, которым присваиваются установленные для них специальные звания, в отличие от военнослужащих и гражданских служащих. Подобный подход получил концептуальное одобрение законодателя. На текущий момент проект федерального закона № 99041910-2 «О службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Минюста Российской Федерации» принят Госдумой в первом чтении 29 марта 2018 г.

Войска национальной гвардии, в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», являются военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина¹⁶. В этих войсках предусмотрены три вида государственной службы: военная, в войсках национальной гвардии и гражданская. Соответственно, граждане здесь проходят военную службу по призыву или на условиях добровольного поступления — военнослужащие; на условиях добровольного поступления на службу в войсках национальной гвардии — сотрудники; а федеральные государственные гражданские служащие и работники по трудовому договору признаются лицами гражданского персонала. При этом все эти категории относятся к личному составу войск национальной гвардии. Исходя из положений данного Закона иным видом службы следует признать службу в войсках национальной гвардии, которую проходят граждане путем добровольного поступления на условиях заключения с ними контракта и которым присваиваются специальные звания.

Изменения в части госслужбы иных видов затронули и противопожарную службу в связи с принятием Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной про-

тивопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷. Правовое регулирование статуса сотрудников федеральной противопожарной службы на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в области пожарной безопасности, аналогично тому, которое установлено в отношении сотрудников органов внутренних дел. При этом также предусматривается взаимосвязь государственной службы иных видов и муниципальной службы.

Таким образом, проведенный анализ федерального законодательства об особенностях иных видов государственной службы позволяет выявить общие признаки, характеризующие особенности ее прохождения и правового положения (статуса) государственных служащих. Государственные служащие, которые проходят службу иных видов, являются федеральными и именуются сотрудниками, служебные отношения которых оформляются контрактом, по замещаемым должностям им присваиваются специальные звания или классные чины, на них распространяется в полном объеме весь комплекс запретов, ограничений и обязательств, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁸. Профессиональная служебная деятельность таких граждан осуществляется на должностях в федеральных государственных органах, основные функции которых состоят в защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью.

После упразднения правоохранительной службы прошло уже три года, но все остается по-прежнему. Реестр должностей федеральной государственной службы, включающий переч-

«особый вид» применена также и к военной службе Законом о ней по аналогии с Законом о службе в таможенных органах, который появился годом раньше, но оба эти закона были приняты до Закона № 58-ФЗ. Прилагательное «особый» в словосочетании «особый вид» стоит исключить из нормы закона.

¹⁶ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

¹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 23.05.2016. Номер опубликования: 0001201605230.

¹⁸ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

ни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов, так и не утвержден Президентом РФ.

В настоящее время система государственной службы Российской Федерации фактически состоит из неопределенного числа видов, понятия «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы», «правоохранительная служба» имеют доктринальное применение. Отсюда в юридической литературе появились предложения о принятии федерального закона «О правоохранительной деятельности», в котором бы закреплялось понятие данной деятельности, ее признаки и перечни видов федеральной госслужбы, связанной с правоохранительной деятельностью. Представляется, что принятие данного закона, вместо признанного нецелесообразным федерального закона о правоохранительной службе, не внесет должную прочность в нормативно-дефинитивную конструкцию. Преодоление возникшей неопределенности видится в другом. Может ли какой-либо вид госслужбы не иметь собственного названия? Достаточно внести дополнения в федеральные законы, предметом регулирования которых является установление особенностей прохождения в соответствующих федеральных органах государственной службы, подпадающей под ее самостоятельный вид, которому необходимо также дать собственное название. В таких федеральных законах должны содержаться указания на осуществление государственной службы установленного вида в соответствующих федеральных органах, функции которых являются правоохранительной деятельностью и (или) преимущественно связаны с ней. Альтернативным вариантом может быть определение «иных видов государственной службы», т.е. тех, которые остаются за пределами военной и гражданской как специальный вид в правоохранительном органе (его системе), и тогда в Законе № 58-ФЗ вместо терминов «государ-

ственная служба иных видов» и «государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» должно быть введено понятие «специальная государственная служба», а в специальных федеральных законах соответственно — «специальный вид государственной службы» с указанием на то, что данный орган является правоохранительным¹⁹. Радикальное решение состоит в том, чтобы признать Закон № 58-ФЗ утратившим силу, исключив ссылки на него и оставив всю законодательную базу об особенностях государственной службы в действующем состоянии.

Хотелось бы обратить внимание и на то, что с точки зрения законодательства о госслужбе именование прокуроров прокурорскими работниками, а полицейских — сотрудниками полиции является некорректным. Дело в том, что эта терминология происходит из советского понимания правовой доктрины, воплощенной в советском трудовом праве и законодательстве, под которое подпадали все советские служащие — и чиновники, и преподаватели, и врачи, и инженерно-технические специалисты — без различия органов власти (включая партийные), организаций (включая комсомольские и профсоюзные), учреждений, предприятий. Терминология «работники» преобладала в правовом регулировании деятельности лиц, проходивших службу в органах советской власти. В современных условиях развития общества и государства в юридической доктрине и по смыслу закона государственная служба представляет собой публично-правовой институт, призванный обеспечивать функционирование системы государственного управления. Весь новейший период реформирования и развития государственной службы, ее законодательного оформления проходил в неуклонной тенденции публично-правового вытеснения частноправовых начал.

Государственно-служебные отношения гражданина с государством по природе своей пу-

¹⁹ Подобное видение было изложено автором на парламентских слушаниях, посвященных обсуждению концептуальных подходов к формированию законодательства о государственной службе в связи с Концепцией реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. См.: Каким быть закону о государственной гражданской службе? Парламентские слушания в Государственной Думе 16 ноября 2001 г. : сборник материалов. Екатеринбург, 2001. С. 133.

блично-правовые, в отличие от трудовых отношений, имеющих договорную природу. Отсюда и различия в оформлении такого рода отношений. По контракту — служащие, по трудовому договору — работники. Вместо анахроничной терминологии «прокурорский работник» надо перейти к «прокурорский служащий», вместо «работники органов прокуратуры» — «служащие органов прокуратуры». Соответственно, вместо «сотрудник органа внутренних дел» — «служащий органа внутренних дел», «сотрудник полиции» — «полицейский, служащий полиции». И так далее. Поэтому подобную частно-правовую терминологию, какой бы прочно укоренившейся в сознании она ни была, ее инерцию, дошедшую до наших дней, необходимо

преодолеть с целью исключения ее влияния на единообразное толкование и применение административно-правовых норм, что неминуемо приводит к противоречиям в законотворчестве и самом законодательстве, а значит, и сказывается на правоприменении. Причем преодолеть так же решительно, как и переименование милиции в полицию. Ко всему прочему хотелось бы обратить внимание и на то немаловажное обстоятельство, что «военнослужащий» звучит почетно, «гражданский служащий» — достойно. А как прикажете именовать всех остальных? «Иной служащий»? Уничижительно звучащее обращение, разумеется, неприемлемо и вряд ли понравится кому бы то ни было из прокуроров, следователей, полицейских, гвардейцев.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко (предс. ред. совета Д. А. Медведев). — СПб. : Питер, 2008.
2. Каким быть закону о государственной гражданской службе? Парламентские слушания в Государственной Думе 16 ноября 2001 г. : сборник материалов. — Екатеринбург, 2001.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2018 г.

OTHER TYPES OF PUBLIC SERVICE—LAW ENFORCEMENT SERVICE: THE LAW AND DOCTRINE

KOZBANENKO Viktor Anatolevich — Doctor of Law, Professor, Class 2 State Councilor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the All-Russian State University of Justice (RPA) of the Ministry of Justice of Russia

kozbanenko@gmail.com

121351, Russia, Moscow, ul. Molodogvardeyskaya, d. 46, korp. 1, kab. 325

Abstract. *The research rational is preconditioned by the need to improve organizational and legal foundations of the civil service system in the Russian Federation. On the basis of general scientific and private law methods, the author performs an in-depth analysis of organization and legal regulation of this system. The paper shows the evolution of the regulatory framework that has been formed since the adoption of the Federal Law "On the Civil Service System of the Russian Federation" in conjunction with federal laws and other regulatory legal acts that determine distinctive features of various types of public service, including those related to law enforcement. The author highlights that the so-called other types of public service designated by the acting law form a kind of federal public service connected with the implementation of law enforcement activity representing an independent form in the system of civil service of the Russian Federation.*

Keywords: *Civil service system, federal civil service, other types of civil service, law enforcement service, law enforcement bodies, law enforcement activity.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii» / pod red. V. A. Kozbanenko (preds. red. soвета D. A. Medvedev). — SPb. : Piter, 2008.
2. Kakim byt' zakonu o gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe? Parlamentskie slushaniya v Gosudarstvennoy Dume 16 noyabrya 2001 g. : sbornik materialov. — Ekaterinburg, 2001.