

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье рассматривается один из концептуальных вопросов государственной службы Российской Федерации – формирование законодательных основ правоохранительной службы. Обращается внимание на проблему определения органов государственной власти, в которых предусматривается прохождение правоохранительной службы.*

**Ключевые слова:** государственная служба, государственные органы, правоохранительная деятельность, правоохранительная служба, правоохранительные органы.

### LEGISLATIVE REGULATION OF THE LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The article deals with one of the conceptual issues of public service of the Russian Federation, i.e. formation of the legislative bases of law enforcement service. Special attention is paid to the problem of determining the state authorities, which provide the law enforcement service.*

**Keywords:** public service, state agencies, law enforcement activity, law enforcement service, law enforcement agency.

Одним из актуальных вопросов науки административного права остается реформирование и развитие институтов государственной службы Российской Федерации. Следует согласиться с профессором В.И. Майоровым, отмечаяшим, что в последнее время не ослабевает научный интерес к вопросам реформирования государственной службы, повысилась активность ученых-правоведов в обсуждении самых важных проблем этого административно-правового института. Обусловлено это тем, что роль государственной службы в формировании эффективного государства и в его функционировании трудно переоценить [4, с. 66].

В числе многочисленных научных исследований в сфере государственной службы, сосредоточенных на изучении в основном вопросов функций государства, государственного управления, государственного аппарата и его деятельности, остаются неразрешенными вопросы законодательного регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации [4, с. 67]. Наиболее очевидной проблемой законодательного регулирования в сфере государственной службы Российской Федерации остается формирование правовых основ правоохранительной службы Российской Федерации.

Одним из первых правовых актов, предопределивших формирование правовых основ правоохранительной службы, стала Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. [2]. В числе приоритетных задач развития государственной службы Российской Федерации Концепцией были установлены:

определение видов государственной службы и их законодательное урегулирование;

создание комплексной нормативной правовой основы регулирования государственной службы на базе федерального закона о системе государственной службы, федеральных законов прямого действия и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В целях реализации настоящей Концепции 19 ноября 2002 г. была принята федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», которая условно стала первым этапом реформирования государственной службы Российской Федерации [20]. В 2005 г. действие программы было продлено на период до 2007 г. [9].

Основные результаты первого этапа реформирования государственной службы Российской Федерации были отражены в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [15], определившей временные рамки следующего (второго) этапа реформирования.

В федеральной программе отмечалось, что на первом этапе (2003-2007 гг.) в соответствии с Концепцией были созданы основы единой системы государственной службы, заложены правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования.

В процессе реформирования государственной службы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы, выстроена система федеральной

государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы, начато преобразование военной службы.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» [11], «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5], «О муниципальной службе в Российской Федерации» [7]. В целях реализации федеральных законов о государственной службе были изданы нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем в части правового регулирования правоохранительной службы результатом реформирования государственной службы стала лишь разработка предложений по формированию правовых основ правоохранительной службы. В связи с этим на втором этапе реформирования государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.) в федеральной программе была поставлена задача формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы.

Однако и на этом этапе сформировать единую правовую (законодательную) основу правоохранительной службы не удалось. Несмотря на активную работу МВД России в качестве основного исполнителя мероприятий по реализации федеральной программы в части правоохранительной службы, включая разработку законопроекта, федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации» принят не был.

В связи с этим в органах государственной власти, осуществляющих правоохранительную функцию, продолжает сохраняться правовое «саморегулирование». При этом, как отмечает В.И. Майоров, применительно к нормативно-правовому регулированию деятельности полиции, актуальность проблематики обусловлена многочисленностью и разноуровневостью источников правового регулирования деятельности субъектов, входящих в систему обеспечения общественной безопасности; разноотраслевой принадлежностью источников правового регулирования; значительным удельным весом тех норм, которые регулируют деятельность соответствующих органов не прямо, а косвенно, зачастую не уточняя компетенцию, полномочия, но возлагая на них обязанности без определения механизмов их реализации [3, с. 40].

В этих условиях возможность формирования института правоохранительной службы и в целом завершение построения системы государственной службы Российской Федерации представляются трудновыполнимыми.

Оценивая данную ситуацию, следует согласиться с О.С. Соколовой, которая отмечает, что отсутствие закона о правоохранительной службе в системе служебного права России негативно сказывается на его развитии. Представляется неудачным эксперимент законодателя компенсировать отсутствие данного закона отдельными актами как законодательного, так и подзаконного уровня. Такой вариант нормативного регулирования не решает задачу системного реформирования правоохранительной службы, обеспечивающего единство ее правовых и организационных основ. Обилие норм, находящихся в разных источниках, необходимость их соотносить усложняют правоприменительную практику и порождают ошибки, снижающие эффективность реализации правоохранительных функций сотрудниками правоохранительных органов [19, с. 814].

При этом следует учитывать, что принятие федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» является не только объективной необходимостью создания правовых, организационных и экономических основ правоохранительной службы Российской Федерации, но и де-юре предопределено ст. 19 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Отсутствие федерального закона «О правоохранительной службе» является существенным пробелом в отечественном законодательстве и остается нерешенным основной вопрос института правоохранительной службы – определение государственных органов, в которых предусматривается прохождение правоохранительной службы Российской Федерации (далее – органы правоохранительной службы). От этого зависит дальнейший процесс формирования единого законодательства правоохранительной службы Российской Федерации, который потребует определения круга и объема нормативных правовых актов, действующих в разных органах правоохранительной службы, их сравнительного анализа и проведения последующей систематизации.

В проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации», подготовленном в МВД России, было определено, что прохождение правоохранительной службы предусматривается служащими в МВД

России, ФСКН России, ФМС России, ГФС России, ФТС России, ФСИН России, ФССП России, ГПС России, наделяемыми при осуществлении их профессиональной служебной деятельности исполнительно-распорядительными полномочиями с правом применения на основании федеральных законов мер принуждения. Однако круг органов правоохранительной службы остается открытым.

Дефиниция правоохранительной службы, содержащаяся в ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» не дает четкого представления об органах государственной власти, которые следует отнести к органам правоохранительной службы. Критерии, перечисленные в определении федерального закона, такие как деятельность в государственных органах, службах и учреждениях, осуществление функций по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и наличие специальных званий и классных чинов, лишь незначительно ограничивают круг органов государственной власти, которые могут быть отнесены к категории органов правоохранительной службы.

В правовой литературе приводятся разные точки зрения на состав органов правоохранительной службы. Например, В.В. Щукин к органам правоохранительной службы относит: прокуратуру, органы внутренних дел, органы государственного наркоконтроля, таможенные органы, налоговые органы, службу судебных приставов, в некотором смысле силы обеспечения безопасности Российской Федерации [21, с. 57-58]. Однако применение понятия «силы обеспечения безопасности Российской Федерации» для обозначения ряда органов государственности власти не придает конкретности системе правоохранительной службы.

Схожую систему органов правоохранительной службы предлагает Е.Л. Патрашко, которая относит к ним: МВД России, ФМС России, ФСБ России, ФСКН России, ФССП России, ФСИН России, ГПС России, ФТС России и прокуратуру Российской Федерации [17, с. 11-12].

Предложенный перечень федеральных органов государственной власти носит более конкретный характер, но оставляет вопрос о целесообразности отнесения к правоохранительным органам ФСБ России и прокуратуры Российской Федерации. С одной стороны, ФСБ России соответствует признаку определения правоохранительной службы – обеспечение безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» ФСБ – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации [16]. С другой стороны, правоохранительная служба Российской Федерации предусматривает присвоение специальных званий и классных чинов государственным служащим. ФСБ России согласно отмененному закону комплектуются военнослужащими, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками. Следовательно, в ФСБ России предусматривается прохождение военной и государственной гражданской службы. В связи с тем, что отнесение органа государственной власти к правоохранительной службе должно осуществляться на основе совокупности признаков, отмененных в ее определении, включение ФСБ России в категорию органов правоохранительной службы в настоящее время невозможно.

Спорным остается вопрос о включении прокуратуры Российской Федерации в систему органов правоохранительной службы. В первую очередь это связано с существующей в правовой науке дискуссией о правовом статусе прокуратуры. Органы прокуратуры в силу специфики возложенных государственных функций занимают особое место в системе органов государственной власти, что вызывает сложности в определении не только относительно правоохранительной службы, но и в целом системы конституционного разделения государственной власти.

При решении вопроса о возможности отнесения прокуратуры Российской Федерации к числу органов правоохранительной службы следует учитывать несколько обстоятельств. Во-первых, законодательная дефиниция правоохранительной службы Российской Федерации не содержит признаков, указывающих на вид государственной власти, к которым должны относиться органы правоохранительной службы. Во-вторых, согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [10] определены направления деятельности прокуратуры, которые осуществляются в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Это в полной мере соответствует признакам определения правоохранительной службы,

сформулированного в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В-третьих, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой (ч. 1 ст. 40). С учетом того, что система государственной службы Российской Федерации предполагает только три вида: государственную гражданскую службу, воинскую и правоохранительную службу, службу в прокуратуре более целесообразнее относить к последней.

Аналогичная ситуация обстоит со службой в Следственном комитете Российской Федерации, которая в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» является федеральной государственной службой, которую проходят сотрудники Следственного комитета в соответствии с настоящим федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [12].

Очевидно, что сложности в определении органов правоохранительной службы также связаны с попытками соотнести понятия правоохранительные органы и правоохранительная служба. В связи с тем, что в правовой науке нет единства мнений о понятии и составе правоохранительных органов, это вызывает еще большую путаницу в определении системы органов правоохранительной службы. Как правило, к числу правоохранительных органов относят: суды, прокуратуру Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Минюст России, ФССП России, ФСИН России, а также адвокатуру и нотариат. По этой причине предлагаются различные критерии (например, компетенция по государственному принуждению), ограничивающие круг правоохранительных органов, целью которого является возможность обеспечить тождество с органами правоохранительной службы.

Как отмечает А.М. Артемьев, правоохранительная служба должна быть связана непосредственным образом с государственными правоохранительными органами и их деятельностью. Эти понятия соотносятся как форма и содержание. Этим соотношением определяется место правоохранительной службы в общей системе государственной службы [1, с. 30,31].

Иной состав правоохранительных органов закрепляется на нормативном уровне. Например, из смысла норм Положения о комиссии при

Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах [6] следует, что к правоохранительным органам относятся: МВД России, МЧС России, ФСИН России, ФСКН России, ФМС России, ФССП России, ГФС России и Следственный комитет Российской Федерации. Однако в настоящем Положении не предусмотрено участие представителей ГПС России и таможенных органов (ФТС России), которые традиционно в правовой литературе относят к системе правоохранительных органов.

Таким образом, поиск органов правоохранительной службы, основанный на соответствии государственных органов признакам, содержащимся в законодательной дефиниции правоохранительной службы, и ассоциации с правоохранительными органами, вряд ли в отсутствие федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» позволит дать ответ на вопрос о их составе и круге.

Исключает возможность установить круг органов правоохранительной службы и обращение к нормативно-правовому регулированию прохождения службы в органах государственной власти правоохранительной направленности.

Анализ законодательства свидетельствует, что в настоящее время прохождение правоохранительной службы закреплено только в ФСКН России и частично в таможенных органах. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» правоохранительная служба в органах наркоконтроля является видом государственной службы граждан Российской Федерации, замещающих должности правоохранительной службы в ФСКН России и ее территориальных органах [8]. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определяет, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации [14].

Иначе обстоит дело со службой в органах внутренних дел, которую сегодня проходят сотрудники в МВД России, ФМС России, ГФС России и ФСИН России. В законодательстве о службе в органах внутренних дел отсутствует какое-либо указание на ее отношение к правоохранительной

службе. Служба в органах внутренних дел определяется как федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены законодательством [13].

Что касается службы в ФССП России, то в настоящее время она нормативно отнесена к государственной гражданской службе Российской Федерации [18].

На основании вышеизложенного представляется целесообразным не определение системы правоохранительной службы посредством очерчивания круга органов государственной власти, в которых предусматривается ее прохождение, а формирование ее подвидов (подсистем) правоохранительной службы. Это обусловлено, во-первых, невозможностью определения единого и постоянного перечня органов правоохранительной службы в условиях отсутствия четких критериев органов правоохранительной службы и динаминости системы государственных органов (возможности создания новых, упразднения или преобразования действующих государственных органов).

Во-вторых, в настоящее время в большинстве федеральных органов исполнительной власти,

которые единогласно относят к правоохранительной службе, может предусматриваться прохождение иных видов государственной службы. Например, в МВД России предусматривается прохождение государственной гражданской службы, службы в органах внутренних дел и военной службы (внутренние войска МВД).

В-третьих, ряд федеральных органов исполнительной власти в настоящее время объединены рамками единого правового регулирования государственной службы. В частности в МВД России, ГПС России, ГФС России, ФМС России и ФСИН России предусматривается прохождение (правовое регулирование) службы в органах внутренних дел. Это также является примером возможности унификации законодательства в сфере правоохранительной службы.

Таким образом, правоохранительная служба Российской Федерации может быть представлена следующими подвидами (подсистемами):

- 1) служба в органах внутренних дел (МВД России, ГПС России, ГФС России, ФМС России, ФСИН России);
- 2) служба в таможенных органах (ФТС России);
- 3) служба в органах наркоконтроля (ФСКН России);
- 4) служба в органах юстиции (прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, ФССП России).

## Примечания

1. Артемьев А. М. К вопросу об определении сущности правоохранительной службы и ее структуры // Российский следователь. – 2008. – № 2. – С. 29-32.
2. Концепция реформирования системы государственной службы РФ : утв. Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Майоров В. И. О нормативно-правовом регулировании деятельности полиции // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С.40-41.
4. Майоров В. И. О повышении качества государственной службы в Российской Федерации // Проблемы права. – 2014. – № 3. – С. 66-69.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
6. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах : указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 1038 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4713.
7. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
8. О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: указ Президента РФ от 5 июня 2003 года № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 23. – Ст. 2197.
9. О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» на 2006-2007 годы : указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 51. – Ст. 5514.

10. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
11. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
12. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
13. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49. – Ст. 7020.
14. О службе в таможенных органах Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.
15. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.
16. О Федеральной службе безопасности : федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
17. Патрашко Е. Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
18. Положение о Федеральной службе судебных приставов : указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4111.
19. Соколова О. С. Объекты унификации норм законодательства о правоохранительной службе // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 814-820.
20. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.
21. Щукин В. В. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации // Российский следователь. – 2005. – № 8. – С. 56-59.

**ВАНЮШИН Ян Леонидович**, кандидат юридических наук, доцент, ученый секретарь ученого совета, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: [janych@bk.ru](mailto:janych@bk.ru)

**VANYUSHIN Yan**, Candidate of Law, Assistant Professor, academic secretary of the academic council, Tyumen Institute of Law Enforcement Officers' Advanced Training of the Ministry of Interior of Russia.

E-mail: [janych@bk.ru](mailto:janych@bk.ru)